DOCUMENT DE TRAVAIL

STRUCTURE LÉGALE DES OEUVRES DE CHARITÉ

Le présent document est divisé en quatre chapitres. Dans chaque chapitre, nous examinons la matière de fond de la loi et de la politique, en fonction de quatre questions relatives à la structure légale des oeuvres de charité, soit:

1 **La définition d'oeuvre de charité enregistrée.** La définition d'activités charitables aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu[1] devrait-elle être codifiée ou révisée, ou les deux?

2. **Les oeuvres de charité et les activités politiques.** Devrait-on permettre aux oeuvres de charité enregistrées en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu de s'engager dans des activités politiques, et dans l'affirmative, dans quelle mesure?

3. **Les groupes de citoyens à vocation communautaire.** Si l'on devait interdire aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sans restriction, devrait-il y avoir une catégorie distincte d'organismes à but non lucratif, que l'on pourrait appeler les groupes à vocation communautaire, qui serait reconnue aux fins de l'impôt, et les contributions à ces organismes devraient-elles faire l'objet de dégrèvements fiscaux spéciaux?

4. **Les procédures d'enregistrement des oeuvres de charité.** Les procédures d'enregistrement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu d'un organisme en tant qu'oeuvre de charité, et les procédures d'appel des décisions de Revenu Canada sur l'enregistrement et les questions connexes, devraient-elles faire l'objet d'une révision?

INTRODUCTION

La présente introduction passe en revue certaines questions de fond du document et les points qui y sont examinés. Le seul but de la numérotation est la clarté: (1) Forme; (2) Questions connexes; (3) Pertinence; (4) Importance; et (5) Usage du terme "oeuvre de charité".

1. Forme

L'unique object du document est celui de relever la matière de fond de la loi et de la politique relatives aux questions soulevées. C'est pourquoi, de façon générale, nous n'avons pas tiré de conclusions sur les questions essentielles qui y sont traitées, et avons essayé d'éviter, autant que possible, de faire des évaluations litigieuses. L'information est présentée sous forme descriptive, mais analytique. Tous les écrits, même les plus instructifs, sont, bien sûr, imprégnés de jugements de valeur. Par conséquent, pour garder l'ouvrage aussi objectif que possible, nous avons signalé les jugements de valeur importants.

Comme cet ouvrage se veut un document de travail et une source de références possible, nous avons passé en revue la majorité des écrits relatifs aux questions examinées et reproduit la documentation pertinente. Par conséquent, le document est assez volumineux, mais nous espérons que le fait qu'il réunisse tout le matériel compensera sa lourdeur.

2. Questions connexes

À l'heure actuelle, le gouvernement étudie un bon nombre de questions relatives au rôle du secteur volontaire. Deux de ces questions ont une relation étroite avec les questions examinées dans le présent ouvrage.

L'une touche l'encouragement fiscal accordé aux particuliers qui font des donations charitables. Présentement, les contribuables peuvent déduire de leur revenu imposable, à l'intérieur de certaines limites, toutes les contributions qu'ils font à des oeuvres de charité enregistrées.[2] Cette pratique a fait l'objet de critiques à l'effet que l'encouragement fiscal est à la fois inefficace et inéquitable. En remplacement, on a suggéré diverses formes de crédit d'impôt et des systèmes de subventions directes correspondantes.[3] Le ministère des Finances étudie présentement la question. Néanmoins, il est possible de résoudre les questions examinées dans le présent ouvrage sans référence précise à la déduction

d'impôt, au crédit accordé ou à la procédure de subvention directe correspondante, en ce qui concerne les contributions aux oeuvres de charité.

Une autre question a trait aux règles fiscales qui réglementent divers aspects des opérations des organismes de charité. L'article 149.14 de la Loi de l'impôt sur le revenu contient plusieurs règles détaillées qui réglementent des questions comme la proportion de leur revenu que ces organismes doivent dépenser annuellement, les entreprises connexes dans lesquelles ils peuvent s'engager, les transactions permises avec des personnes avec lesquelles ils ont un lien de dépendance, et les renseignements qu'ils doivent dévoiler annuellement à Revenu Canada.5 Le ministère des Finances a révisé plusieurs de ces règles il y a dix ans. En juin 1975, le Ministère publia un document de travail intituié "Le régime fiscal des organismes de charité".6 Il y eut une vaste consultation auprès des représentants du secteur volontaire. Sur la base de cette étude et des résultats de cette consultation, le budget du 25 mai 1976 proposait diverses modifications à ces règles. La plupart furent adoptées et sont entrées en vigueur le 1er janvier 1977. Suite à cette expérience, d'autres modifications furent proposées dans le budget du 11 novembre 1981. Celles-ci soulevèrent beaucoup de controverse, et leur mise en vigueur fut retardée pour permettre au ministère des Finances de poursuivre les consultations auprès des organisations volontaires sur les problèmes que visaient les règles proposées et les solutions de rechange. Avec le budget d'avril 1983, le gouvernement a présenté un document de travail et un projet de législation relatifs à ces questions.7 Après avoir consulté de nouveau le secteur volontaire, le gouvernement apportera des modifications législatives.

Encore une fois, les questions soulevées dans le présent document sont indépendantes des règles de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la réglementation des oeuvres de charité enregistrées. En essayant d'établir si un organisme peut être qualifié de charitable, la question importante est celle de savoir s'il devrait être exempt d'impôt, et si les contribuables qui font des donations devraient jouir d'un dégrèvement fiscal ou d'une compensation gouvernementale équivalente et automatique quelconque. À toutes fins pratiques, les règles détaillées à l'article 149.1 ne sont pas pertinentes à cette question.

3. Pertinence

Comme nous le verrons en détail ci-dessous, au cours des quelques dernières années, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les quatre questions de cet ouvrage ont fait l'objet d'études exhaustives. Au Canada, plusieurs groupes et particuliers s'y intéressent. Dans son discours sur le budget du 18 juin 1971, au cours duquel fut déposé le projet de loi C-259, et qui devint plus tard la "Loi sur la réforme fiscale de 1972", l'Honorable E.J. Benson disait que bien que le projet ne contenait aucun changement relatif à l'impôt des oeuvres de charité, le gouvernement était en train de réexaminer des dispositions pertinentes " ... afin d'établir si la définition traditionnelle d'organisme charitable était suffisamment large pour refléter les besoins réels des années '70."8 Un comité interministériel a été mis sur pied pour examiner la question. Toutefois, pour diverses raisons, l'étude ne fut jamais complétée. Le ministère des Finances a affecté ses ressources à cet égard à la production d'un document de travail sur les règlements relatifs aux opérations des oeuvres enregistrées, dont il est question ci-dessus.9 Ce document ne traitait pas des questions qui font l'objet du présent ouvrage.

En 1974, le Secrétaire d'État, l'Honorable Hugh Faulkner, a nommé un "Conseil consultatif national sur l'action volontaire" pour étudier, de façon générale, les problèmes et le potentiel du "secteur volontaire". Dans un rapport exhaustif, intitulé Gens d'action, qui fut publié en 1977,10 le Conseil présentait un mémoire et des recommandations sur les questions à l'étude ici. Tout au long de cet ouvrage, nous nous référerons à ce rapport en temps opportun.

En 1978, la Coalition of National Voluntary Organizations, une coalition comptant plus de 100 organisations volontaires, commença à étudier ces questions et à faire du lobbying pour obtenir des changements.11 Au cours des quelques dernières années, différents ministres du gouvernement, partiellement en réaction aux inquiétudes soulevées par les organismes bénévoles nationaux, se sont engagés à faire examiner les questions.12 Egalement en 1978, après que Revenu Canada eut publié une circulaire d'information relative aux activités politiques des oeuvres de charité, qui fut par la suite retirée après un tollé de protestations, plusieurs ministres du gouvernement ont affirmé que les questions feraient l'objet d'une révision.[13]

4. Importance des questions

Plusieurs aspects des questions examinées dans le présent ouvrage n'ont pas de conséquences sur le revenu. Par exemple la question de savoir si la définition de charité devrait être codifiée, si les oeuvres charitable devraient avoir le droit de s'engager restrictivement dans des activités politiques, et si le processus d'enregistrement des oeuvres devrait faire l'objet d'un changement, sont des questions qui peuvent être résolues sans qu'il y ait de conséquences significatives sur le revenu. Les solutions englobent un ensemble complexe d'intérêts légaux et autres, dont nous discutons ci-dessous.

Toutefois, un élargissement de la définition d'oeuvre de charité enregistrée entraînerait inévitablement des conséquences sur le revenu. L'enjeu de cette question consiste à établir si les organismes particuliers devraient pouvoir recevoir des contributions que les donateurs peuvent déduire de leur revenu imposable. Les revenus de presque toutes les corporations sans but lucratif sont exempts d'impôt,14 mais les contribuables ne peuvent déduire que la valeur des donations qu'ils font à des oeuvres de charité enregistrées et à quelques autres organismes spécifiques.15

5. Usage du terme "oeuvre de charité"

Les expressions oeuvre de charité et organisme charitable sont utilisées assez libéralement dans le langage courant. En common law, étant donné que le terme charité est le plus souvent défini en fonction de la loi sur les fiducies, les tribunaux sont habituellement appelés à établir si les fins d'une fiducie particulière sont des fins charitables. Or, dans ce contexte, la définition de charité est plus précisément la question d'établir quelles fins sont charitables. En droit fiscal, lorsqu'un organisme demande son enregistrement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, la question est habituellement celle de savoir s'il s'agit d'un organisme de charité, c'est-à-dire, si les objets de l'organisme sont charitables. Un tel organisme peut être une association non incorporée, une fiducie, ou une corporation sans but lucratif ou sans capital-actions.16 La Loi de l'impôt sur le revenu réfère à des "oeuvres de charité enregistrées" lesquelles à leur tour sont définies comme étant des "oeuvres de charité" et des "fondations de charité". Elles sont définies respectivement comme désignant, en partie " ... une corporation ou une fiducie constituée et administrée exclusivement à des fins charitables ... " et " ... une oeuvre, constituée ou non en corporation, dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bienfaisance ... " Nous examinons ces définitions en détails ci-dessous.18 Dans cet ouvrage, l'utili-

sation des termes charité, fins ou objets charitables, activités charitables, et organismes ou fiducies charitables, n'est dictée que par le contexte grammatical. Ils sont tous utilisés sensiblement dans le même sens légal.[19]

CHAPITRE 1: DÉFINITION D'UNE OEUVRE DE CHARITÉ ENREGISTRÉE

Table des matières

INTRODUCTION

PARTIE I HISTORIQUE, ÉVOLUTION ET LOI ACTUELLE

A. Dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu

B. Évolution de la common law

C. Évolution de la jurisprudence anglaise en matière d'impôt

D. Loi actuelle
1. Cause Pemsel
2. Bénéfice public
3. Préambule du Statute of Uses, 1601
4. Contraire à la politique publique

E. Critiques sur la loi actuelle

PARTIE II APERÇU DES TENTATIVES DE RÉFORME AU ROYAUME-UNI

A. Commission royale de l'impôt sur le revenu, 1920 (Royal Commission on the Income Tax, 1920)

B. Comité de codification de l'impôt sur le revenu, 1936 (Income Tax Codification Committee, 1936)

C. Rapport du Comité Nathan, 1952 (Nathan Committee Report, 1952)

D. Livre blanc du gouvernement sur les fiducies charitables au pays de Galles, 1955 (Government White Paper on Charitable Trust in Wales, 1955)

E. Commission royale sur la taxation des profits et revenus, 1955 (Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, 1955)

F. The Charities Act, 1960

G. Comité des dépenses, Dixième rapport: Les commissaires préposés aux oeuvres de charité et leur imputabilité, 1974-75
(Expenditure Committee, Tenth Report: The Charity Commissioners and their Accountability, 1974-75)

H. Rapport Goodman, 1978
(Goodman Report, 1978)

PARTIE III CODIFICATION ET REFORME DE LA DEFINITION DE CHARITÉ

A. Devrait-on codifier la définition de charité?
1. Opinions des juges et commentateurs
2. Facteurs à considérer
a. Flexibilité et variabilité
b. Prévisibilité
c. Accessibilité
d. Nécessité d'une définition unique

B. Ebauche d'une définition de charité

C. Préparation d'une définition de charité
1. Règles détaillées ou principes généraux
2. Cours ou tribunal spécialisé

D. Exemples des tentatives de codification

APPENDICES 1: Organisations nationales volontaires
2: Brunyate
3: American Law Institute
4: Rapport Goodman
5: Keeton et Sheridan
6: E-U., Internal Revenue Code, Règlements
7: Australie, Income Tax Assessment Act
8: Résumé de causes canadiennes

CHAPITRE 1: DÉFINITION D'UNE OEUVRE DE CHARITÉ ENREGISTRÉE

INTRODUCTION

La Loi de l'impôt sur le revenu ne contient pas de définition en soi du mot charité. Pour établir si un organisme a droit à l'enregistrement en tant qu'oeuvre de charité aux termes de la Loi, on doit se reporter au concept de charité de la common law, qui a fait l'objet d'innombrables causes. Elles survenaient la plupart du temps dans le contexte de la Loi sur les fiducies.

En Angleterre, et plus récemment au Canada, il a été recommandé de temps à autre au cours des derniers cent ans, de codifier le concept de charité de la common law aux fins de l'impôt. Ce concept a fait l'objet de nombreuses critiques: (1) il n'a pas évolué et ne peut pas suivre l'évolution des besoins sociaux; (2) son application est imprévisible; (3) il est inaccessible; et (4) il a été déformé étant donné que le même concept doit servir dans plusieurs domaines de la loi.

Afin de fournir les renseignements historiques relatifs à la question de savoir si la common law devrait faire l'objet d'une codification pour fins fiscales, nous avons divisé le présent chapitre en trois parties principales. Dans la Partie I, nous passons en revue l'historique, l'évolution et la loi actuelle en fonction du concept de charité, dont les racines historiques sont profondes et ramifiées. Même une compréhension superficielle de la loi actuelle nécessite une appréciation de l'origine du concept. Il est évident qu'il faut bien comprendre la loi actuelle et la méthode qui a servi à son élaboration avant de pouvoir en faire une critique équitable et prédire comment elle évoluera dans l'avenir en l'absence d'intervention législative.

Dans la Partie II du présent chapitre, nous examinons les recommandations de divers rapports du Royaume-Uni qui, au cours des derniers soixante ans, ont traité de la question de savoir si le concept de charité devrait faire l'objet d'une codification aux fins de l'impôt. En plus de fournir un contexte important pour l'étude de la question, cet examen fait ressortir certaines critiques persistantes du concept de la common law en même temps que diverses difficultés de codification. La plupart des rapports en viennent à la conclusion générale qu'une définition statutaire ne serait pas une amélioration sur la common law. Au Royaume-Uni, c'est encore le concept de la common law que l'on applique dans les causes fiscales.

Dans la Partie III, nous voyons les facteurs et critères à considérer dans l'étude de la possibilité d'une codification. La question de savoir si le concept de charité devrait être codifié renferme souvent deux questions distinctes. D'une part, la définition de la common law devrait-elle être reformulée sous forme législative et, dans l'affirmative, comment? Cette question vise surtout le processus légal. D'autre part, et ce point est souvent

implicite dans la question plus générale, devrait-on restreindre ou étendre la définition actuelle de charité ou devrait-on en changer quelques aspects particuliers? Evidemment, cette question en soulève d'autres, plus fondamentales, d'ordre politique et relatives à la politique publique. Nous nous penchons sur chacune de ces deux questions. Toutefois, étant donnée que la seconde est surtout à caractère politique, la grande partie de la discussion porte sur les aspects légaux plus étroits qu'il faut considérer pour répondre à la première.

PARTIE I HISTORIQUE, ÉVOLUTION ET LOI ACTUELLE

A. Dispositions pertinentes de la Loi de l'impôt sur le revenu

Loi de l'impôt sur le revenu ne contient aucune définition en soi de l'organisation sans but lucratif qui peut s'enregistrer en vertu de la Loi en tant qu'oeuvre de charité. On définit simplement un "organisme de charité" comme étant étant une "oeuvre de charité ou une fondation de charité".20 Une "oeuvre de charité enregistrée" est définie essentiellement comme un organisme de charité ou une fondation de charité enregistrées en vertu de la Loi.21 Or, à toutes fins pratiques, ces définitions ne font qu'indiquer que pour qu'un organisme reçoive le traitement accordé à une oeuvre de charité en vertu de la Loi, il doit être enregistré, et qu'aux fins de la Loi les oeuvres de charité se divisent en deux grandes catégories. On ne fait ensuite référence à celles-ci que dans des termes généraux.

Une "oeuvre de charité" est définie comme étant "une oeuvre ... dont toutes les ressources sont consacrées à des activités de bienfaisance ... et dont aucun revenu n'est payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou auteur de la fiducie ou de la corporation ou ne peut par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci".22 Les organismes de charité comprennent toutes les associations charitables reconnues dans le secteur volontaire qui se consacrent réellement à fournir des biens et des services spécifiques au public dans les domaines des arts et de la culture, de l'éducation, du bien-être social et de la santé. Les "fondations charitables" sont moins bien connues du public canadien. Elles sont définies comme étant "une corporation ou une fiducie constituée et administrée exclusivement à des fins charitables ... et qui n'est pas une oeuvre de charité".23 Bien que cette définition ne le dise pas clairement, dans les définitions subséquentes, y compris celle des "fins charitables", il est évident que les fondations de charité sont des corporations ou des fiducies administrées dans le but de fournir des fonds aux organismes charitables.24 Donc, elles sont essentiellement des dépositaires de capitaux, dont les revenus sont distribués annuellement à des organismes voués à la prestation active et directe de services publics.

La Loi ne définit la substance de ni l'une ni l'autre des phrases clés dans ces définitions, soit "activités de bienfaisance" ou "fins charitables".25 Par conséquent, ce sont les tribunaux qui doivent leur donner une signification. Ils l'ont fait en se servant de la définition de la common law de fins charitables qui s'était développée en grande partie en fonction de la Loi sur les fiducies. Même en common law, il n'y a aucune définition qui embrasse ce que comprend une oeuvre de charité. Pour établir si les fins d'une fiducie particulière sont charitables, les tribunaux se servent habituellement de quatre tests. Pour que les fins d'une fiducie soient déclarées charitables, elles doivent répondre à chacun de ces tests: (1) Les fins de la fiducie entrent-elles dans la classification de fins charitables établie par

Lord Macnaugten, décision bien connue sous le nom de cause Pemsel, à laquelle nous nous référons tout au long du présent ouvrage. Dans cette cause, Lord Macnaughten affirmait que toutes les fins charitables devaient viser le soulagement de la pauvreté, l'avancement de l'éducation, l'avancement religieux, ou autres fins bénéfiques à la communauté.26 (2) Les fins de la fiducie sont-elles avantageuses pour le public? (3) Sont-elles analogues aux fins énumérées dans le préambule du Statute of Uses, 1601, ou à celles que les tribunaux ont jugées analogues à ces fins? (4) Sont-elles légales et non contraires à la politique publique?

Nous élaborons quelque peu ci-dessous cette définition de fins charitables de la common law. En même temps, nous passons brièvement en revue les dispositions fiscales canadiennes relatives aux oeuvres de charité. Cet examen révèle que, malgré une certaine confusion au départ quant à l'intention sur la portée des articles, y compris les modifications, l'on cherchait nettement à y faire entrer la jurisprudence de common law relative à la définition d'oeuvre de charité.

Au Canada, le revenu de ces oeuvres est exempt d'impôt depuis l'adoption de la première loi fiscale fédérale en 1917. Toutefois, ce n'est qu'en 1930 que l'on adoptait la déduction des dons aux organismes charitables.

Selon le paragraphe 5d) de la Loi de l'impôt sur le revenu, 1917,27 "Les revenus suivants ne sont pas assujettis à l'impôt ... le revenu de toute institution religieuse, charitable, agricole et éducationnelle". Dans ce paragraphe, la signification du terme "charitable" n'est pas claire. Deux commentateurs contemporains avertis soulignaient que les mots "institution charitable", dans cet article, signifiaient probablement "le soulagement de la pauvreté, étant donné que l'article traite spécifiquement des autres trois significations (établies dans la cause Pemsel) du mot".28 Néanmoins, bien que les institutions religieuses et éducatives soient spécifiquement mentionnées, l'article ne fait pas état des institutions qui poursuivent "d'autres fins bénéfiques à la communauté", qui constituent la quatrième catégorie de la classification de Lord Macnaughten dans la cause Pemsel. Par conséquent, selon cette interprétation, un grand nombre d'organismes qui seraient charitables en common law, ne seraient pas exempts d'impôt en vertu de ce paragraphe. Mais cette définition restrictive d'oeuvre de charité n'a vraisemblablement pas créé de difficulté, étant donné que même les organismes qui ne sont pas spécifiés dans la Loi peuvent entrer dans la quatrième catégorie de Lord Macnaughten et être exempts d'impôt en vertu d'un autre paragraphe de l'article 5. Par exemple, le paragraphe 5g) prévoit les exemptions suivantes: "revenu de clubs et associations constitués et administrés exclusivement pour le bien-être public, l'amélioration civique, le loisir, la récréation ou autres fins non lucratives, et dont aucun revenu n'est payable à un actionnaire ou membre".29

La formulation de ce paragraphe resta essentiellement la même jusqu'en 1948. C'est alors que les mots "institution religieuse, charitable, agricole et éducationnelle" furent supprimés et remplacés par "organisme de charité".30 Il est évident que ce changement avait pour but d'assurer que la définition embrasse tous les organismes qui étaient charitables en common law. Comme nous l'expliquons ci-dessous, à partir de 1930 le terme "organisme de charité" fut utilisé dans la Loi en référence au concept de charité de la common law.

En 1930, alors que l'on proposait de rendre déductibles d'impôt les dons aux oeuvres de charité, la déduction était restreinte aux dons à un nombre relativement petit d'organismes. Cette même année, le gouvernement proposait d'ajouter la disposition suivante à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu: "Que toute donation, jusqu'à dix pourcent du revenu net du contribuable, à toute Eglise, université, collège, école ou hôpital au Canada, soit déductible".31 Au cours d'un débat sur chaque clause, les membres de l'opposition réclamèrent que la déduction s'étende aux dons à des fonds communautaires et autres oeuvres semblables.32 Le ministre des Finances, l'Honorable Charles A. Dunning, s'opposa à l'élargissement de la déduction surtout pour des motifs administratifs. Il recommandait que l'on attende de voir ce que donnerait la déduction et, qu'une fois l'expérience acquise, on examine la possibilité de l'élargir.33 Mais plus tard dans le débat, il proposa que l'article soit modifié en supprimant les mots "toute Eglise, université, collège, école ou hôpital" et les remplaçant par "tout organisme charitable".34 Il expliqua que cette phrase engloberait tous les organismes qui étaient considérés comme charitables en common law. Il soulignait la grande portée de la phrase en citant Halsbury's Laws of England.35 M. Bennet, qui, en 1930, siégeait en qualité de membre de l'opposition, indiquait qu'il était "satisfait que le terme 'organismes charitables' englobe n'importe quelle espèce de charité dans laquelle un citoyen canadien pourrait juger à propos de s'engager".36

B. Evolution de la common law

La critique la plus fréquente à l'endroit de la notion de charité définie en common law est à l'effet qu'elle est désuète. La preuve du fondement de cette critique repose sans doute sur le fait que, même aujourd'hui, pour établir si une fin particulière est charitable, les tribunaux se reportent souvent à une énumération de buts charitables que contient une loi anglaise adoptée en 1601. C'est pourquoi toute évaluation de la méthodologie de la common law utilisée pour définir la notion de charité doit commencer par un examen du Statute of Uses, 1601, communément appelé Statute of Elizabeth I.

Avant le 17e siècle, il n'y avait pas de besoin très grand d'élaborer un concept de charité pour le droit britannique. C'était l'Eglise, la seigneurie et les confréries qui avaient entrepris presque tout le travail de bien-être social. Les individus désireux de faire des dons ou des legs à ce qui serait considéré aujourd'hui des fins charitables, en particulier le soulagement de la pauvreté, le faisaient fréquemment en faveur de l'Eglise qui affectait les fonds aux fins stipulées par le donateur. Les tribunaux ecclésiastiques en surveillaient l'administration.

Au fur et à mesure que ces trois institutions médiévales perdaient de leur importance, les marchands et les propriétaires fonciers commencèrent à assumer un rôle plus considérable dans le financement des institutions de bien-être social. Ce financement était obtenu par l'intermédiaire d'usages ou de fiducies qui constituaient le dispositif légal. Un donateur philanthropique faisait un don à l'Eglise ou à toute autre personne, habituellement en vertu d'un testament, en indiquant que le don devait être appliqué à une fin charitable quelconque.

Eventuellement, quelque temps avant le début du 17e siècle, la Cour de la chancellerie reprit la juridiction des cours ecclésiastiques quant à l'exécution de ces usages. Il était naturel que le Roi, en sa qualité de parents patriae, par l'intermédiaire du Chancelier, assume la responsabilité de surveiller les fonds destinés au bien-être public. Pour autant que l'on sache, avant 1601, pour décider si un usage était ou non charitable, la Cour de la chancellerie se limitait à établir s'il serait dans l'intérêt public que les biens servent indéfiniment à l'objectif stipulé.[38] Pour prendre sa décision, elle examinait la législation pertinente qui pourrait refléter la politique publique et les principes généraux.

Bien que la Cour de la chancellerie fut disposée à reconnaître et à faire exécuter des usages charitables, étant donné que personne en particulier ne pouvait subir de préjudice dans le cas où les fonds seraient mal utilisés, les actions entamées pour les faire exécuter furent peu nombreuses. Aussi, une telle action judiciaire pouvait être longue et coûteuse. Or, de toute évidence, une somme considérable de fonds détenus pour des usages charitables fut mal utilisée.

Vers la fin de 16e siècle, dans l'Etat des Tudors on se préoccupait de plus en plus des problèmes croissants de la pauvreté et du vagabondage. La réforme agraire et les emplois cycliques des manufactures en plein essor étaient en train de créer une énorme classe d'ouvriers, souvent indigents, et de vagabonds. Entre 1597 et 1601, le Parlement adoptait les lois élizabéthaines sur les pauvres, qui sont bien connues. Ces lois systématisaient les règlements antérieurs et faisaient reposer la responsabilité de soulager les pauvreté surtout sur les officiels locaux. Elles conféraient aux communautés locales le pouvoir de prélever et de

percevoir des taxes à cette fin. Lors de l'introduction de cette législation, les fonds charitables privés destinés à venir en aide aux pauvres augmentaient presque à vue d'oeil. Le Statute of Uses de 1601 fut adopté primordialement en vue d'encourager cette philanthropie privée et pour faire en sorte que les fonds donnés soient utilisés aux fins prévues. Il était intitulé, "An Act to redress Misemployment of Lands Goods and Stocks of Money heretofore given to certain Charitable Uses."

La Loi prévoyait un mécanisme administratif pour surveiller l'administration des usages charitables. Ainsi, elle apportait un remède pour la mise à exécution des usages charitables en plus du remède existant en vertu duquel un particulier pouvait déposer une dénonciation devant la Cour de la chancellerie. Le mécanisme prit la forme de commissions locales ad hoc nommées par le Chancelier, et qui pouvaient de leur propre initiative enquêter sur l'existence de dons charitables et dans les cas de "tout abus de confiance, fausseté, non-emploi, recel, mauvaise gestion ou conversion" de l'argent d'une fiducie.

Les commissaires locaux avaient besoin, bien sûr, de directives quant aux types d'usages sur lesquels ils devaient faire enquête. Or, le préambule de la Loi énumérait un certain nombre de fiducies représentatives. Reformulé en anglais moderne avec une énumération des usages spécifiques pour en faciliter la lecture, le préambule énonçait:[39]

> Whereas lands ... goods ... chattels ... and money, have been ... given ... by sundry ... well-disposed persons ... for ...
>
> The relief of aged, impotent and poor people;
> The maintenance of sick and maimed soldiers and mariners;
> The maintenance of schools of learning, free scholars in Universities;
> The repair of bridges, ports, havens, causeways, churches, sea banks and highways;
> The education and preferment of orphans;
> The relief, stock or maintenance of houses of correction;
> The marriage of poor maids;
> The supportation, aid and help of young tradesmen, handicraftsmen and persons decayed;
> The relief of redemption of prisoners or captives;
> The aid or ease of any poor inhabitants concerning payment of fifteens, setting out of solders and other taxes.

> which lands ... goods ... chattels ... and money, nevertheless have not been employed according to the charitable content of the givers ... by reason of frauds, breaches of trust and negligence in those that should ... employ the same:

Dans son contexte historique, il est évident que le préambule du Statute of Uses de 1601, ne constituait pas une définition de fins charitables. Il faisait partie intégrante de la tentative des Tudors d'affronter les sérieux problèmes de la pauvreté et du vagabondage.[40] Au plus, le préambule se voulait une énumération des usages qui pourraient aider à soulager la pauvreté et à combattre les malaises sociaux, dont le vagabondage, et ainsi diminuer les responsabilités financières des communautés locales envers les pauvres et les vagabonds. Même à cette fin, le préambule n'était pas considéré à cette époque comme étant une énumération exhaustive.

Au début, les procédures établies par le Statute of Uses de 1601 connurent quelque succès. Cependant, à cause de leur lourdeur, elles devinrent désuètes après 30 ou 40 ans. L'exécution des fiducies charitables dépendait de nouveau des dénonciations des particuliers (au nom du Procureur général) devant la Cour de la chancellerie. Ces actions furent peu nombreuses, de sorte que pendant les 150 années qui suivirent, il y eut très peu de causes qui traitèrent de la définition de la notion de charité. Vers la fin du 18e siècle, le nombre de causes commença à augmenter. La Mortmain and Charitable Uses Act, adoptée en 1736, interdisait la plupart des transferts de biens-fonds à des oeuvres de charité. C'est dans ce contexte que la question de savoir si une fiducie était charitable pouvait être soulevée. Il y eut une augmentation des causes intentées par des héritiers éventuels cherchant à faire invalider des fiducies testamentaires aux motifs qu'elles étaient contraires à la règle contre les perpétuités ou que leurs objets étaient incertains. S'il s'agissait d'une fiducie dont les fins étaient charitables, ni l'un ni l'autre de ces motifs ne s'y appliquait.

Même après l'adoption du Statute of Uses, 1601, dans les cas qui ne tombaient pas sous son empire, mais dans lesquels la définition de charité était en cause, les tribunaux réglaient la question surtout en établissant s'il s'agissait d'un but bénéfique au public. Néanmoins, entre autres raisons, étant donné que le préambule de ladite Loi contenait une énumération commode de fins qui étaient nettement charitables, et aussi parce plusieurs juges voulaient restreindre la définition de charité,[41] les tribunaux commencèrent à s'y référer, soit directement ou par analogie, pour établir si une fin particulière était ou non charitable. Eventuellement, la pratique devint une règle de droit, et seulement les fins énumérées dans le préambule ou les fins analogues furent déclarées charitables. La cause maîtresse, jugée en 1805, fut celle de Morice c. Bishop of Durham.[42]

Étant donné son impact important sur la loi relative à la définition de la notion de charité, nous allons la réviser en détails. Il s'agissait d'un testament dans lequel la testatrice léguait le résidu de sa succession personnelle pour "tous tels objets de bienfaisance et de libéralités que l'Évêque de Durham (son exécuteur testamentaire), à sa propre discrétion, jugera les plus avantageux". Son plus proche parent s'opposa au legs. La question légale était celle de savoir si la fin de la fiducie était une fin charitable. Dans la négative, la fiducie serait invalide à cause de ses objets incertains. Le procureur de l'Évêque soutenait ce qui était de toute évidence l'opinion générale à l'époque, notamment que "selon les autorités, presque n'importe quoi qui était avantageux au public, pouvait être tenu pour charitable."43 Si bien que dans la cour inférieure, devant le Maître des rôles, aucun des procureurs ne semble avoir invoqué ou même cité le préambule de la Charitable Uses of Act, 1601. Sir Samuel Romilly, un illustre procureur qui devint plus tard Maître des rôles, et qui représentait le parent, soutenait simplement que les "objets de libéralités", qui étaient les objets auxquels l'argent devait être consacré, n'étaient pas charitables puisqu'ils n'étaient pas nécessairement de nature publique, desquels le public pourrait tirer avantage".44 Toutefois, le Maître des rôles, Sir William Grant, en rejetant l'argument à l'effet que la charité ne visait que l'avantage public, a dit dans son jugement:

> Des fins libérales et de bienfaisance signifient-elles la même chose que des objets charitables? Dans son sens le plus large, ce mot dénote toutes les bonnes affections que les hommes doivent se porter l'un l'autre; dans son sens le plus restreint et courant, il signifie le soulagement de la pauvreté. Il n'est utilisé dans ni l'un ni l'autre de ces sens dans cette cour. Ici, sa signification est tirée principalement du Statute of Elizabeth (stat. 43 Eliz. c. 4). Les buts qui y sont énumérés sont considérés charitables, ou ceux qui par analogie sont présumés répondre à l'esprit et à l'intention de la Loi; et à l'une de ces fins tout legs charitable est valide.45

Sur appel au Lord chancelier, Romilly s'est, bien sûr, prévalu de cette définition plus restrictive de la notion de charité pour soutenir que le legs devrait être déclaré nul. Peut-être pour essayer de réconcilier les cas plus larges qui avaient déjà été jugés avec cette formulation, il recommanda que pour qu'une fin soit charitable, elle dût tomber dans l'une des catégories suivantes:

> Il existe quatre objets à l'intérieur desquels tous les dons charitables que cette cour est appelée à administrer, doivent se classer. Premièrement, le soulagement des indigents, de diverses manières: l'argent: les provisions: l'éducation: l'aide médicale, etc; deuxièmement, l'avancement de l'éducation; troisièmement, l'avancement religieux; et quatrièmement, la catégorie la plus difficile, l'avancement d'objets utiles au public en général.46

Dans les motifs de son jugement, le Lord chancelier n'a pas fait allusion à cette classification. Néanmoins, comme nous le verrons ci-dessous, Lord Macnaughten l'adoptait plus tard dans la cause Pemsel, sans attribution.47 Dans sa décision à l'effet de la fiducie n'était pas charitable, le Lord chancelier Elden indiquait qu'en droit, la notion de charité devait se restreindre "soit aux objets charitables énumérés dans la Loi (stat. 43 Eliz. c. 4), ou à des objets qui leur sont analogues."48

Après la décision Morice c. Bishop of Durham, bien que l'on semble avoir appliqué une interprétation beaucoup plus large à la notion de charité, sur la base de cette décision, il était éventuellement accepté que pour qu'une fin soit charitable, elle devait faire partie de l'énumération dans le préambule du Statute of Uses, 1601, ou être analogue à l'une de ces fins.

L'approche restreinte à la définition de la notion de charité dans Morice c. Bishop of Durham s'explique probablement du fait que vers la fin des années 1700 et 1800, l'organe judiciaire était hostile aux charités. Cette hostilité s'explique, d'une part, du fait que les juges estimaient que les dons testamentaires aux oeuvres de charité privaient souvent le plus proche parent de ce que d'aucuns jugeaient être son "dû légitime".49 Elle reflétait d'autre part la sympathie des juges à l'endroit du mouvement anti-clérical de l'époque,50 et leur esprit conservateur en général.51 En guise d'illustration, le Dr Gareth Jones souligne que le Comte de Northington, un juge illustre de la fin du 18e siècle, "exprimait fréquemment le bonheur qu'il éprouvait de se trouver dans une position où il pouvait empêcher ces sottises, ou comme il les appelait, ces artifices superstitieux que sont les oeuvres de charité."52

C. Evolution de la jurisprudence anglaise en matière d'impôt[53]

En Angleterre, la première Loi de l'impôt sur le revenu adoptée en 1799, contenait une exemption expresse du revenu de toute "corporation fraternity or society of persons established for charitable purposes only"55 L'exemption fut retenue lors de la révision considérable de la Loi en 1803.56 Celle-ci fut abrogée en 1816. Mais lors de l'adoption de la loi fiscale moderne en 1842, l'exemption fut réintroduite.[57]

Malheureusement, il semble y avoir très peu d'écrits historiques sur la raison pour laquelle les "societies of persons established for charitable purposes only" furent exonérées d'impôt en 1799.58 Par conséquent, la signification exacte que le Parlement entendait donner à la disposition reste inconnue. Au départ, les commissaires du Inland Revenue ont adopté la définition de charité qui avait été élaborée à l'endroit de la loi sur les fiducies. Toutefois, il semblerait que certains commissaires étaient d'avis, ainsi que des membres du Trésor, qu'une définition plus étroite serait souhaitable.

Suite à l'attaque de Gladstone, alors chancelier de l'Echiquier, contre l'exemption des oeuvres de charité en 1863, les administrateurs se penchèrent de nouveau sur la question de la loi de l'impôt sur le revenu. Dans ses deux déclarations financières de 1863, et au cours d'un long discours devant le Parlement quelques jours plus tard, Gladstone soutenait que les oeuvres de charité, particulièrement les bien nanties, ne devraient par jouir de l'exemption. Par anticipation aux arguments que les défenseurs de l'aide fiscale avaient tout récemment avancés, il soutenait que l'exemption forçait l'Etat à subventionner à perpétuité les sociétés qui se qualifiaient comme oeuvres de charité. Il se disait inquiet que les organismes dissimulent les subventions étatiques qu'ils recevaient, et du fait que l'Etat n'exerçait pas de contrôle.59 Il soulignait également que les oeuvres riches, qui avaient des avoirs importants, recevaient une grosse subvention en vertu de l'exemption fiscale, alors que les plus petites qui dépendaient des souscriptions annuelles, recevaient très peu ou rien du tout. Les arguments de Gladstone ne trouvèrent aucun appui parmi les parlementaires.60 Toutefois, stimulés par l'attaque de celui-ci, les commissaires de l'Inland Revenue commencèrent à adopter une dinifition beaucoup plus restrictive de la notion de charité. Au cours des vingt années qui ont suivi, ils changèrent graduellement leurs pratiques administratives, pour enfin en arriver au point où seuls les organismes voués au soulagement de la pauvreté étaient considérés comme des organismes charitables. Leur position administrative fut finalement mise à l'épreuve en 1886, alors qu'ils avaient refusé de renouveler l'exemption à une fiducie de Moravian. Cette opposition a conduit à la cause, qui est maintenant regardée comme la décision maîtresse sur la définition de charité, Commissioners for Special Purposes of Income Tax c. (la cause Pemsel).[61]

Nous allons donner les faits de la cause brièvement. En 1813, certains terrains étaient cédés à des fiduciaires qui devaient utiliser les revenus pour maintenir des établissements de missionnaires de l'Eglise épiscopale protestante (généralement connue sous le nom de Moravian Church), parmi des nations païennes. La Chambre des Lords devait décider si l'objet de la fiducie était charitable selon le concept visé par la Loi de l'impôt sur le revenu.

Les commissaires soutenaient essentiellement que le concept de charité tel qu'utilisé dans la loi fiscale devait être restreint à la signification ordinaire et populaire du mot, c'est-à-dire le soulagement de la pauvreté. Pour sa part, Pemsel, le trésorier de la Moravian Church, soutenait que même dans le contexte de la loi de l'impôt, le mot devrait avoir sa signification technique légale, soit celle qu'il avait acquise en vertu de la loi sur les fiducies.

Dans des jugements longs et laborieux, la Chambre des Lords a décidé en faveur de Pemsel. Etant donné que plusieurs points sont importants pour comprendre la notion de charité définie en common law, nous allons en souligner quelques-uns.

Tout d'abord, le résultat ne s'imposait pas à l'évidence. L'argument des commissaires avait été accepté trois ans auparavant dans la cause écossaise Bairds' Trustees c. Lord Advocate.62 Dans la cause Pemsel elle-même, le juge en chef Coleridge de la Cour d'appel l'a accepté,63 ainsi que deux juges de la Chambre des Lords qui étaient dissidents de l'opinion majoritaire, Lord Halsbury et Lord Bramwell. En outre, la décision fut prise sur des motifs techniques qui n'étaient pas du tout obligatoires.

Deuxièment, les juges ne se sont pas penchés sur les questions de politique. Il semble néanmoins évident que les décisions des juges furent dictées par leurs sentiments personnels. Par exemple, Lord Bramwell, dissident, indiquait:

> Etant donné que la majorité de vos seigneuries croient (que les fins de la fiducie sont des fins charitables), l'Etat devra fournir £17 annuellement pour supporter, maintenir et subventionner "les établissements des missionnaires de l'Eglise épiscopale protestante, connue sous le nom de Unitas Fratrum ou United Brethren parmi les nations païennes". Etait-ce l'intention des auteurs de la Loi de l'impôt sur le revenu? Dans l'affirmative, pourquoi, et si la fiducie doit continuer, ce ne sont pas là des questions auxquelles il nous appartient de répondre.64

Par contre, Lord Macnaughten, l'auteur du jugement majoritaire, était de toute évidence convaincu que la décision était celle que la loi l'obligeait de prendre. Entre autres, il semblait heureux de pouvoir renverser les commissaires qui, selon lui, avaient mal agi en changeant leur pratique administrative pour adopter une définition plus restrictive de la notion de charité. Il soulignait:

> La politique fiscale à l'égard des oeuvres de charité n'a rien à voir avec moi. Elle peut être bonne ou mauvaise, mais quant à moi, il ne m'est pas pénible de me prononcer en faveur de l'intimé. Je trouve plutôt étonnant que la pratique de tant d'années puisse soudainement être mise de côté à la seule discrétion des responsables administratifs, et ce, après avoir en quelque sorte assuré le Parlement qu'aucun changement n'aurait lieu sans le concours de la législation.65

Troisièment, l'importance réelle de la cause, mise à part la décision à l'effet que des fins charitables signifient la même chose quant à la loi fiscale qu'à la loi sur les fiducies, est la classification en quatre volets des fins charitables qu'énonçait Lord Macnaughten. Dans ses motifs de jugement, il faisait les recommandations suivantes:

> La "charité" dans son sens légal comprend quatre divisions principales: des fiducies pour le soulagement de la pauvreté; des fiducies pour l'avancement de l'éducation; des fiducies pour l'avancement religieux; et des fiducies pour d'autres fins bénéfiques à la communauté, qui ne tombent sous aucune des rubriques précédentes.66

Il est évident qu'il a emprunté cette classification de l'argument de Romilly dans Morice c. Bishop of Durham,67 mais il ne semble pas y avoir attaché une grande importance. Elle est enfouie au milieu de son jugement, sans analyse. Mais dans les causes subséquentes, on l'a traitée avec plus de respect qu'il en est normalement accordé même à des décrets législatifs.

D. Loi actuelle: la définition de charité

La définition de charité a fait l'objet d'innombrables décisions au Royaume-Uni et dans les autres pays du Commonwealth. Dans les manuels qui traitent du sujet, ces décisions sont habituellement sous trois de quatre douzaines de titres et sous-titres possibles. À première vue, il semble que l'on puisse y retrouver n'importe quelle cause rapportée qui traite de n'importe quelle fin qu'il serait concevable d'appeler charitable. Nous n'examinerons pas ces causes ici. Plusieurs manuels renferment une analyse complète de celles-ci68. Nous allons plutôt réviser les principes généraux qui les sous-tendent. Toutefois, pour démontrer les types de causes que les tribunaux sont appelés à trancher, et la méthodologie qu'ils suivent pour établir s'il s'agit ou non d'une fin charitable, l'Appendice 8 du présent chapitre donne un résumé de toutes les décisions canadiennes rendues depuis 1960.

Au risque de simplifier à outrance, nous pouvons dire que pour qu'un objectif soit tenu pour charitable, il doit passer quatre tests généraux. Il ne fait aucun doute qu'il ne se trouverait pas deux érudits juridiques qui seraient d'accord sur l'énoncé précis de ces tests, ou qui s'accorderaient même à dire qu'un seul ou tous ces tests soient vraiment importants. En outre, ceux-ci auraient pu être scindés en des questions distinctes ou de nature plus abstraite. Cependant, il ne s'agit pas ici de résoudre un débat académique ni d'établir des critères pour la prédiction des décisions judiciaires dans ce domaine. Le but est de donner une vue d'ensemble de la méthodologie de common law utilisée par les tribunaux pour établir si une fin particulière est charitable ou non. Ceux-ci n'appliquent pas explicitement chaque test dans chaque cause, et les posent encore moins dans la forme ou l'ordre utilisés ci-dessous. Mais dans la mesure où nous pouvons généraliser à partir des innombrables causes sur lesquelles les juges se sont penchés, ces tests semblent sous-tendre la notion de charité définie par la common law.

1. Cause Pemsel

Tout d'abord, pour qu'une fin soit jugée charitable, elle doit tomber dans l'une des catégories énumérées par Lord Macnaughten dans la cause Pemsel en 1891. C'est-à-dire, que la fin doit viser (a) le soulagement de la pauvreté, (b) l'avancement de l'éducation, (c) l'avancement religieux ou (d) une autre fin bénéfique à la communauté. Les tribunaux citent presqu'invariablement la cause Pemsel et se sentent obligés de classer la fin en litige conformément à l'énumération. Si l'objectif ne peut pas être ainsi classé, il est jugé comme étant non charitable.

Nous pourrions demander pourquoi cette catégorisation est importante, surtout que les catégories sont disjonctives et que la quatrième, "fin bénéfique à la communauté", pourrait comprendre les trois premières. La catégorisation semblerait servir deux buts. D'une part, le test dont il est question ci-après, porte que pour être charitable, un objectif doit être à l'avantage du public. Si l'objectif se classe dans l'une des trois premières catégories prévues dans la cause Pemsel, les tribunaux sont disposés à présumer, en l'absence de preuve du contraire, qu'il est dans l'intérêt du public. S'il se classe dans la quatrième catégorie résiduaire, le fardeau de prouver que l'objectif est avantageux pour le public repose sur le défenseur de la fiducie charitable. Donc, la catégorisation sert de mécanisme pour placer le fardeau de la preuve sur la question d'établir si la fin est dans l'intérêt public. D'autre part, elle sert à simplifier le raisonnement judiciaire à l'égard des fins charitables. Etant donné que les juges réfèrent invariablement à la catégorie dans laquelle se situe l'objectif particulier en question, le processus d'analogie est par le fait même simplifié. Les cas que les juges perçoivent comme étant semblables sont classés de façon uniforme.

Il ne semble pas que l'adhérence des tribunaux à la classification de la cause Pemsel ait nuit à l'évolution régulière de ce domaine du droit. Même ceux qui se sont servis de l'énumération comme s'il s'était agi d'un décret législatif ont réussi à manipuler les mots pour en arriver à des résultats logiques. Bien sûr, cette manipulation n'est habituellement pas nécessaire compte tenu de l'ampleur de la quatrième catégorie. Tout récemment, la Chambre des Lords anglaise a même reconnu que l'énumération en était une primordialement de commodité. Lord Wilberforce, dans la cause-type Scottish Burial Reform and Cremation Society c. Glasgow Corporation[69], tout en reconnaissant la valeur de la classification de Lord Macnaughten, plaçait son usage dans la perspective suivante:

> Mais nous pouvons en dire trois choses que son auteur ne nierait certainement pas: premièrement, puisqu'il ne s'agit que d'une classification de commodité, qu'il pourrait y avoir des fins qui n'entrent pas dans l'une ou l'autre des catégories; deuxièmement, qu'on ne doit pas donner force de loi aux mots utilisés; et troisièmement, que la loi touchant les oeuvres de charité est un domaine changeant qui pourrait bien avoir évolué même depuis 1891.[70]

2. Bénéfice public

Pour qu'une fin soit charitable, elle doit conférer au public un bénéfice tangible. Ce test a deux aspects. D'une part, ladite fin doit faire avancer un intérêt social quelconque. C'est-à-dire, que dans chaque cas les tribunaux doivent présumer, ou il doit leur être prouvé, que le public tirera un bénéfice de l'objectif poursuivi. Par exemple, dans la cause Scottish Burial Reform and Cremation Society c. Glasgow Corporation[71] il s'agissait d'une société sans but lucratif dont le but principal était d'encourager la pratique de la crémation et de fournir des installations à cette fin. En déclarant la société charitable, tous les juges de la Chambre des Lords, en s'appuyant sur des preuves différentes, expliquaient en détail les bénéfices que le public tirerait de la crémation.[72]

D'après les différentes causes, il semble que le bénéfice public diffère selon chacune des catégories énumérées dans la cause Pemsel. Les auteurs des manuels discutent souvent de cette exigence séparément pour chaque catégorie.[73] Les connaissances acquises en essayant de concilier les causes et de relever les nuances apparentes en ce qui touche la question d'établir si l'objectif comporte un avantage public, sont souvent artificielles. Qu'il suffise de dire que la question semble demander que les tribunaux se penchent dans chaque cas sur la valeur réelle de l'objectif en cause pour établir si

le public en tirera un bénéfice. Cependant, afin de donner une impression de certitude dans l'application de la loi, et parce que les juges préfèrent raisonner par analogie avec les causes précédentes plutôt que d'aborder directement des questions de politique sociale, ils ont tendance à légaliser le point. Or, plutôt que de traiter une question comme en étant une essentiellement empirique qui appelle un jugement de valeur, ils semblent préférer la résoudre en se servant strictement de raisonnements analogiques.

Le second aspect du test consiste à démontrer que le 'public' tirera avantage de l'objectif. C'est-à-dire que celui-ci servira les intérêts, non seulement d'un petit groupe de personnes, mais d'une partie importante de la communauté. L'importance du groupe qui devra en bénéficier est une autre question qui relève du domaine légal, mais la proposition fondamentale est évidente. Si l'objectif ne profitera pas à un nombre suffisamment important de personnes, et que les bénéfices ne seront pas éventuellement disponibles aux membres du public, l'État n'a aucun intérêt dans son exécution.74

3. Préambule du Statute of Uses, 1601

La troisième exigence pour qu'un organisme charitable soit valide, et celle qui a posé le plus de difficultés aux commentateurs juridiques, est que l'objectif de l'organisme doit répondre à "la lettre ou l'esprit et l'intention" du préambule du Statute of Uses, 1601. Ceci a été interprété comme étant le principe de la cause Morice c. Bishop of Durham dont il était question ci-dessus.75

Il ne fait aucun doute que les tribunaux ont toujours pris ce test extrêmement au sérieux.76 Dans presque tous les cas douteux, ils se sont sentis obligés de faire une analogie entre l'objectif en cause et l'un des objectifs énumérés dans le préambule, ou avec l'objectif d'un cas antérieur qui avait été jugé directement analogue à l'un des objectifs du préambule. Ainsi, pour décider qu'une fin particulière est charitable, les tribunaux s'appuient sur trois ou quatre analogies qui ont été faites à partir du préambule. Par exemple, dans une cause récente, la cour a maintenu que la prestation d'un crématoire était charitable en soulignant que cette fin était analogue à la préservation des cimetières, laquelle est aussi charitable parce qu'analogue à l'entretien d'une crypte, qui à son tour s'apparente à la réparation des églises, un objectif mentionné dans le préambule. Dans une autre cause il s'agissait d'établir la nature charitable d'une brigade volontaire pour combattre les incendies. Les tribunaux ont maintenu qu'elle était charitable étant donné que l'objectif était analogue à un bateau de sauvetage destiné au littoral ("seabank") dont il est fait mention dans le préambule. Il y a des centaines d'exemples d'analogies insolites semblables. Pourquoi les tribunaux le font-il? Y a-t-il quelque intérêt juridique mystérieux dans ce genre de raisonnement?

Apparemment non. À partir de ce que nous avons mentionné ci-haut, il est évident que le préambule du Statute of Uses, 1601, n'a jamais constitué une énumération complète ou même représentative des activités charitables. En fait, certains objectifs qui y sont énumérés, par exemple, des fiducies pour le mariage de jeunes filles pauvres, la dispense d'impôt pour les travailleurs à bas revenu, ou le rachat des prisonniers, ne seraient probablement plus regardés comme charitables.[77] La Loi elle-même, bien sûr, a été abrogée depuis fort longtemps.[78] Le point le plus important est que l'on a jamais clarifié sur quels critères les tribunaux devaient s'appuyer pour tirer ces analogies.

Il n'y a pas lieu d'essayer d'expliquer ici l'usage que font les tribunaux du préambule pour définir la notion de charité. Mais pour comprendre la méthodologie de la common law dans ce domaine, il convient de souligner un ou deux points relatifs à cet usage. D'une part, il est assez évident que le fait que les tribunaux se sont sentis obligés de se référer au préambule ne les a pas empêchés d'adapter le concept de charité aux conditions modernes. Ils ont invariablement été incapables de faire une analogie convenable avec le préambule, ou avec des causes qui avaient été jugées analogues, seulement dans les cas où les objectifs ne servaient aucun intérêt public. Dans les cas ou un objectif apportait un bénéfice public, et qu'ils répondaient aux autres tests d'une fin charitable, ils ont toujours réussi à faire une analogie adéquate.[79]

D'autre part, dans les décisions anglaises récentes, on semble avoir complètement assimilé le test de 'l'analogie avec le préambule' à celui du 'bénéfice public'. Dans Scottish Burial Reform and Cremation Society c. Glasgow Corporation,[80] Lord Wilberforce expliquait qu'il existait deux façons de faire une analogie avec le préambule du Statute of Uses, 1601. D'abord, en comparant directement les faits avec un objectif spécifique dans le préambule, ou en les comparant aux faits d'une cause qui avait une analogie avec le préambule. Ensuite, étant donné que tous les objectifs énumérés dans celui-ci contiennent un élément commun d'utilité publique, il serait possible de faire une analogie avec "son esprit et intention" seulement en démontrant que l'objectif en question contient un élément d'utilité publique.[81] Tous les juges de la Cour d'appel anglaise ont approuvé cette dernière approche récemment dans la cause Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. Attorney-General.[82] Par exemple, le juge Sachs indiquait que pour faire une analogie avec le préambule, "Le test plus large de Lord Wilberforce ... est une approche convenable ... Il était juste de concéder en faveur du Procureur général que l'approche de l'analogie ou du "tremplin" n'est pas essentielle : Plusieurs autorités nous ont démontré sa nature artificielle.

Par contre, le test plus général, soit l'avancement d'objectifs bénéfiques à la communauté ou des objets généraux d'utilité publique, est d'une portée admirablement large et flexible qui permet de l'utiliser de génération en génération pour répondre à des circonstances changeantes."83

Bien que le test de l'analogie n'ait jamais encore fait l'objet d'un tel élargissement explicite dans une cause canadienne,84 c'est sans doute la direction dans laquelle les tribunaux s'engageront.

4. Contraire à la politique publique

Le dernier test qu'un objectif doit subir pour être jugé charitable peut se résumer comme suit: l'objectif ne doit pas comporter de facteur disqualifiant reconnu. De façon générale, pour qu'un objectif soit charitable, il ne doit pas comporter (a) d'élément d'"aide personnelle", (b) d'élément de distribution de profit, (c) d'élément politique important, et (d) d'autres fins non charitables connexes. Nous n'élaborerons pas sur ces interdictions présentement, sauf en ce qui touche l'absence d'élément politique important dont il est question dans le chapitre 2 du présent ouvrage. La nécessité de retenir ces interdictions est évidente.[85]

E. Critiques sur la loi actuelle

Plusieurs commentateurs ont fait valoir leur insatisfaction de la définition donnée en common law de la notion de charité. Leurs plaintes portent souvent sur le bourbier qu'est la jurisprudence et sur l'inconstance apparente de celle-ci sur le sujet, ainsi que sur le fait que la définition en common law prend sa "source dans une Loi de 1601, qui a depuis longtemps été abrogée".86 George Keeton, l'un des commentateurs les plus en vue dans le domaine du droit des oeuvres de charité, a écrit que l'expérience du système judiciaire anglais en ce qui concerne la définition de la notion de charité est "probablement la pire démonstration du fonctionnement de la technique du précédent judiciaire que contiennent les rapports de jurisprudence".37

Les juges se sont également montrés critiques à l'égard de la Loi. Par exemple, récemment, le juge Foster de la Cour d'appel anglaise se plaignait dans les termes suivants: "Je trouve incroyable que la loi dans ce domaine prenne encore sa source dans le préambule d'une loi d'Elizabeth I, qui a depuis longemps été abrogée, qui est depuis longtemps désuète, et qui s'applique dans des temps modernes par analogie sur analogie. Il est temps de réexaminer ce domaine du droit, de le rationaliser et de le moderniser."88 On a fait valoir ce genre de critique dans presque toutes les décisions à l'égard

de la définition juridique de la notion de charité dans virtuellement tous les pays importants du Commonwealth. Comme le soulignaient deux commentateurs illustres sur le droit des oeuvres de charité:

> La tendance des tribunaux du Commonwealth a été d'adopter la même approche pragmatique au problème éternel de la définition de charité qu'ont prise les tribunaux anglais, et leurs rapports de jurisprudence contiennent des décisions insatisfaisantes semblables, et des petites nuances avec les décisions anglaises. Personne n'a pu trouver un principe global, ou un groupe de principes, auquel les décisions pourraient être rattachées.89

Avant d'analyser les critiques de la common law, nous allons passer en revue les divers efforts de réforme qui ont été faits en Angleterre au cours des derniers 50 ans. Nous constaterons alors quelles sont les inquiétudes particulières qui ont conduit à des demandes pressantes de changement, ainsi que les différentes réactions à cet égard.

PARTIE II APERÇU DES TENTATIVES DE RÉFORME AU ROYAUME-UNI

A. Commission royale de l'impôt sur le revenu, 1920[90] (Royal Commission on the Income Tax, 1920)

Suite à la décision de la Chambre des Lords dans la cause Pemsel, l'Inland Revenue était obligé d'accorder une exemption fiscale à toutes les fiducies et associations qui se qualifiaient comme charitables selon la définition du concept dans la loi sur les fiducies. Ceci entraînait tout un éventail d'activités qui étaient, en somme, subventionnées par le Trésor, et le fait que celles-ci n'étaient pas contrôlées inquiétait l'Inland Revenue.

En 1920, celui-ci eut l'occasion de faire connaître ses vues. En 1918, le gouvernement britannique avait nommé une Commission royale de l'impôt sur le revenu. Sur réception d'un mémoire que l'Inland Revenue avait été invité à lui soumettre au sujet de l'exemption fiscale des oeuvres de charité, la Commission recommandait que l'on restreigne considérablement la définition. Après avoir étudié la loi, la Commission fut d'avis qu'une définition d'oeuvre de charité pour fins fiscales devrait tenir compte de certains facteurs, y compris les suivants: "chaque exemption d'impôt ajoute au fardeau financier de la communauté; chaque institution ou organisme charitable qui obtient une exemption d'impôt reçoit une subvention non apparente de l'État, sur laquelle celui-ci n'a pas de contrôle ... ; l'exemption a pour effet ... de forcer l'État à subventionner les sociétés charitables à perpétuité ... : l'interprétation du mot 'charité' prend sa source dans une loi élizabéthaine qui avait été formulée en termes larges parce qu'elle cherchait à protéger contre le mauvais usage des fonds de diverses fiducies destinés au bénéfice des pauvres ou de la communauté. Il est à se demander si une interprétation large d'une telle source est convenable pour établir une exemption d'impôt sur le revenu ... "[91]

La direction du Inland Revenue terminait son mémoire en soulignant que si la Commission royale en venait à la conclusion que la définition devait être plus restrictive, elle pourrait restreindre l'exemption fiscale "(a) aux oeuvres de charité qui s'intéressent primordialement à avantager les classes de personnes à bas revenus, qui, si elles ne sont pas en-dessous de la limite de l'exemption, paient très peu ou aucun impôt après s'être prévalues de toutes les déductions admissibles; et (b) aux autres oeuvres de charité qui n'appartiennent pas à la catégories (a), mais répondent à la conception populaire du terme, par exemple, les oeuvres qui s'intéressent au soulagement de la détresse physique."[92] La direction continuait en disant que si l'État désirait subventionner des groupes autres que ceux compris dans la définition, il pourrait le faire par subvention directe.[93]

Dans son rapport, la Commission royale a tenu compte des arguments avancés par l'Inland Revenue.94 Elle faisait néanmoins remarquer que, compte tenu de la vive opposition qu'avaient soulevée les tentatives de Gladstone visant à restreindre l'exemption fiscale accordée aux oeuvres de charité en 1863, et du fait qu'aucune preuve spécifique sur la question n'avait été exigée, elle ne pouvait recommander une diminution de l'exemption fiscale accordée à ces oeuvres.

Puis, la Commission recommandait que le Parlement, sans changer la portée du concept légal, redéfinisse "l'oeuvre de charité spécifiquement aux fins de l'impôt sur le revenu."95 La raison pour laquelle la Commission exprimait cette opinion n'est pas très claire. Elle avait déjà indiqué dans son rapport que "Le terme 'fins charitables' ... couvre des activités que l'homme ordinaire ne regarderait pas comme étant charitables du tout, parce que lorsqu'il utilise le mot charité il pense habituellement au soulagement de la pauvreté, de la maladie, et autres formes de détresse."96 Si bien que la recommandation d'une définition statutaire n'avait peut-être que le seul but de signifier que le concept relatif aux fins fiscales avait une portée beaucoup plus large que celle de l'usage ordinaire. De toute évidence, mis à part l'argument sur la définition restrictive, en 1920 il ne semblait pas y avoir d'insatisfaction générale quant à la définition en common law de la notion de charité.

B. Comité de codification de l'impôt sur le revenu, 1936 (Income Tax Codification Committee, 1936)

En 1927, le Chancelier de l'Echiquier nommait un comité pour codifier la loi relative à l'impôt sur le revenu. Le comité avait pour but de simplifier le droit et de le rendre "aussi intelligible au contribuable que le permet la nature de la législation."98

Bien que le comité ait "reçu plusieurs recommandations à l'effet qu'(il) devrait inclure un projet de définition de 'fins charitables'",99 il décida à l'encontre d'une codification du concept de la common law, qui, selon lui, ne serait pas pratique et parce qu'il n'existait aucun besoin pour une telle codification. À son avis, une grande partie du problème était attribuable à l'application de la loi dans des circonstances de fait particulières. Le raisonnement fut le suivant:

> (Le concept de common law) a fait l'objet d'interprétations judiciaires dans une longue ligne de précédents dans lesquels il a été appliqué à différents ensembles de circonstances. Nous ne croyons pas qu'il serait pratique d'essayer d'établir une nouvelle définition, ni qu'il n'y ait un besoin réel de le

faire, étant donné que les dispositions existantes n'ont pas soulevé de problèmes d'interprétation sérieux, la difficulté principale étant l'application des dispositions à des faits particuliers, qui varient largement selon les circonstances des personnes ou groupes de personnes qui réclament l'exemption.100

C. Rapport du Comité Nathan, 1952[101]
(Nathan Committee Report, 1952)

Au cours des années '40, deux écoles de pensées se fusionnaient afin de faire pression pour une réforme du droit anglais sur les oeuvres de charité. Tout d'abord, et de façon plus générale, les inquiétudes portaient sur le rôle des oeuvres de charité dans l'Etat - providence moderne. Elles devinrent plus intenses suite à la publication d'un livre en 1948, intitulé Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance[102] (l'Action volontaire: un rapport sur les méthodes d'avancement social), dont Lord Beveridge était l'auteur. Son thème général était à l'effet que "l'intervention politique pour trouver de nouvelles méthodes de coopération efficaces entre les autorités publiques et les organismes d'action volontaire", était nécessaire. Il incitait l'Etat à "utiliser autant que possible, sans détruire leur liberté et leur bonne volonté, les organismes d'action volontaire pour l'avancement social". Convaincu qu'une réforme de la loi sur les oeuvres de charité était de rigueur pour atteindre cet objectif, il demandait qu'une Commission royale soit mise sur pied. La préoccupation première de Lord Beveridge, et de la plupart de ceux qui à l'époque réclamaient une telle réforme à la Chambre des Lords et autres tribunes, portait sur le mécanisme de surveillance et de rationalisation de l'action volontaire. Toutefois, au cours de ce débat, la question de la définition de charité a refait surface.

Outre le fait que la question était soulevée dans le cadre de la discussion sur le rôle des oeuvres de charité dans l'Etat - providence, la définition devint un point de préoccupation suite à des décisions judiciaires apparemment anomales, rendues au cours des années '40, sur la définition en question. C'est ce qui poussa les principaux commentateurs juridiques à réclamer une réforme de celle-ci.103

En réaction à ces pressions, le Premier Ministre nomma une Commission royale, sous la présidence de Lord Nathan: "pour examiner les changements, et faire rapport sur ceux-ci, dans la loi et la pratique (sauf à l'égard de la taxation) relatives aux fiducies charitables en Angleterre et au pays de Galles, qui seraient nécessaires pour permettre à la communauté d'en tirer les meilleurs avantages."104 La Commission se pencha sur de nombreuses questions visant la loi sur les oeuvres de charité, mais entendit aussi plusieurs témoignages sur la définition légale de la notion de charité, et y consacra un chapitre de son rapport.105 La discussion est prudente, mais au point.

En premier lieu, le rapport souligne que, de façon générale, les profanes qui se sont présentés devant le Comité favorisaient une définition statutaire de la notion de charité aux motifs suivants : (1) le libellé du préambule du Statute of Uses, 1601, sur lequel la loi se fonde, était archaïque et (2) qu'en particulier, la quatrième catégorie d'objectifs charitables de Lord Macnaughten, soit "autres fins bénéfiques à la communauté", était trop incertaine en pratique. Par contre, le Comité indiquait que les avocats qui avaient comparu s'opposaient presque unanimement à la codification. Ils ont fait valoir trois préoccupations devant le Comité.

Tout d'abord, les avocats doutaient qu'il soit possible d'en arriver à une définition statutaire qui puisse résoudre les cas marginaux. Le concept de charité a une signification de base bien établie, de soutenir ceux-ci, mais compte tenu de la grande diversité des activités charitables dans lesquelles les gens peuvent s'engager, il y aura toujours une zone d'incertitude face à certaines causes. Le Comité semblait être d'accord avec eux sur ce point. Il faisait remarquer que "si le but premier est de conserver à la notion de charité sa flexibilité, les juges doivent continuer à faire la loi ... c'est de la pure folie de croire que le fait de recommencer à neuf réduirait le nombre de cas difficiles ou le nombre de litiges".[106]

Puis, les avocats soutenaient qu'une définition statutaire pourrait tendre à figer le concept de charité. La définition de la common law s'est prêtée à l'évolution par analogie au fur et à mesure que les conditions sociales et économiques changeantes faisaient naître de nouveaux problèmes. Encore là, sensible à cette objection de la part des avocats, le Comité soulignait qu'on le pressait d'une part de trouver un langage qui serait 'flexible', mais d'autre part de donner plus de certitude à la loi. Il faisait remarquer que c'étaient souvent les mêmes témoins qui réclamaient de tels objectifs aussi incompatibles.[107]

Enfin, les avocats semblaient s'inquiéter du fait qu'une définition statutaire aurait pour effet de rendre non pertinente cette masse de jurisprudence accumulée, ce qui, selon eux, créerait une période de grande incertitude et occasionnerait des dépenses aux plaideurs, étant donné que le "processus d'accumulation de précédents ... recommencerait à neuf".[108]

De façon générale, le Comité était d'accord avec les vues exprimées par les avocats à l'effet qu'une codification de la définition de charité de la common law présentait peu d'avantages et certains risques.[109] Néanmoins, il procéda à l'examen de deux autres possibilités de changements législatifs. D'une part, il envisagea de recommander que le préambule du Statute of Uses, 1601, soit reformulé en langage moderne, et amélioré. Il décida de n'en rien faire de crainte de perturber la jurisprudence, et

parce que "ce serait à la fois impraticable et mauvais en principe; impraticable parce que l'énumération s'avérerait certainement incomplète dès le départ, et mauvais en principe, parce que, loin de garder la notion de charité flexible et capable de répondre aux changements de structure de la société, elle la fixerait dans un moule rigide".[110]

D'autre part, le Comité, après examen, recommanda que la 'définition' actuelle de charité par référence au préambule du Statute of Charitable Uses soit abrogée et remplacée dans la législation par une 'définition' fondée sur la classification de Lord Macnaughten, tout en conservant la jurisprudence intacte".111 Il ne croyait pas que cette recommandation donnerait nécessairement plus de certitude à la loi, mais "qu'elle donnerait peut-être plus de liberté aux juges dans l'application des principes bien établis de la loi actuelle face aux problèmes que présente une ère de changements rapides et continus".112

Avant de conclure cette revue du rapport du Comité Nathan, il convient de souligner que même si son mandat était large, soit le rôle des oeuvres de charité dans l'État - providence, le Comité n'a exprimé aucune insatisfaction en ce qui touche la portée générale de la définition en common law du concept de charité.113 Et bien qu'il présenta quelques recommandations à l'effet que certains détails de la loi dussent être changés, par exemple afin de faire en sorte que la définition englobe notamment le soulagement de la maladie et la recherche scientifique, le Comité était d'avis que la common law était raisonnablement claire sur ces détails et divers autres.

D. Livre blanc du gouvernement sur les fiducies charitables au pays de Galles, 1955 (Government White Paper on Charitable Trust in Wales, 1955)

Deux ans et demi après la publication du rapport du Comité Nathan, le gouvernement réagissait. Le Comité avait été nommé par un gouvernement travailliste, et le Livre blanc préparé par un gouvernement conservateur. Il n'est donc pas étonnant que celui-ci ne se soit pas empressé d'adopter les recommandations du rapport. Même le peu de planification, de coordination et de surveillance additionnelles que le Comité réclamait de la part du gouvernement à l'endroit du secteur de l'action volontaire, allait rester sans suite.

En ce qui concerne la question à l'étude présentement, dans son Livre blanc le gouvernement était d'accord avec le Comité qu'il n'y avait "aucune raison de changer la teneur actuelle de la notion de charité".115 Il ne voyait cependant pas la nécessité de codifier la classification des objectifs de Lord Macnaughten, ni de supprimer l'utilisation du préambule du Statute of Uses, 1601, comme le suggérait le Comité. Le gouvernement concluait que

(1) la suggestion du Comité n'était pas pratique, (2) il serait impossible de conserver l'autorité de la jursprudence sans conserver le préambule du Statute of Uses, 1601, et (3) toute définition statutaire serait forcément différente dans sa substance et sa forme et, par conséquent, constituerait un changement dans la loi, ce qui, de l'avis de tous, n'était pas nécessaire.

E. Commission royale sur la taxation des profits et revenus, 1955 (Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, 1955)

En 1951, 35 ans après le rapport Colwyn, une seconde commission royale était nommée pour réviser l'ensemble de la structure de l'impôt sur le revenu, y compris l'imposition des dons et organismes charitables. En fait, c'était à cause de la nomination de ce comité que l'on avait spécifiquement exclu la question de la taxation du mandat du Comité Nathan.

De façon générale, les membres de la Commission royale sur la taxation des profits et revenus semblaient inquiets du fait que toutes les oeuvres de charité, sans aucune distinction, recevaient des subventions sous forme d'allégements fiscaux. Par exemple, les auteurs du rapport majoritaire faissaient remarquer : "Le public n'a aucun contrôle quant à l'importance ou l'utilité de l'objectif d'une oeuvre de charité. Il n'existe pas non plus de moyen régulier structuré pour vérifier l'administration des fonds charitables. Et pourtant, aussi longtemps que l'oeuvre poursuit visiblement son but charitable, l'État lui concède automatiquement l'impôt sur tout son revenu, une concession qui, à l'heure actuelle, lui permet virtuellement de doubler celui-ci.117 Les deux membres de la commission qui exprimaient une certaine réserve quant à la conclusion de la majorité sur le régime fiscal des oeuvres de charité, étaient encore plus inquiets : "Nous devons souligner ... que lorsque le gouvernement accorde des subventions pour des objectifs approuvés, la pratique générale veut que ceux-ci soient révisés de temps à autre et ajustés, le cas échéant, aux exigences économiques du temps. Mais le vice de l'exemption automatique, sans distinction, est que c'est précisément l'inverse qui se produit. Plus le taux d'impôt en vigueur est élevé, plus la subvention cachée à laquelle l'Etat contribue aveuglément est élevée; et cette subvention ne fait jamais l'objet d'une enquête ou d'une évaluation".118 Or, bien que les commissaires n'aient pas recommandé l'abolition des exemptions, compte tenu de leur attitude critique générale envers les allégements fiscaux aux oeuvres de charité, il n'est pas étonnant qu'ils aient recommandé une définition plus restrictive de la notion de charité.

Après avoir souligné que la définition de l'objectif charitable pour fins fiscales suivait celle de l'objectif pour fins de fiducie, la majorité des membres faisaient valoir deux points

d'inquiétude. D'une part, "la gamme déraisonnable d'activités dites charitables pour fins fiscales",119 et d'autre part, "les limites (qui) sont indéterminables".120

Le rapport n'indique pas exactement pourquoi la majorité des commissaires étaient d'avis que la définition de common law de la notion de charité était trop large pour fins fiscales. Ils disaient: "Selon nous, la question est celle d'établir si le revenu consacré à des fins charitables devrait être exonéré d'impôt ... indépendamment du fait que la conception légale de charité soit beaucoup plus large que celle que lui accorde l'usage courant et qui lui donne son caractère sacré".121 Même en présumant que l'usage ordinaire lui donne une signification plus restreinte que la définition juridique, nous ne voyons pas pourquoi la signification du terme dans le langage ordinaire devrait dicter le contenu de la loi fiscale, ou le "caractère sacré" que la définition devrait revêtir en droit fiscal. Etant donné l'incertitude de la définition légale, la Commission se préoccupait surtout de la possibilité que plusieurs oeuvres qui s'engagent dans des activités essentiellement frivoles puissent obtenir leur enregistrement.

Sur la base des deux préoccupations susmentionnées, la majorité des commissaires recommandaient une définition statutaire dans les termes suivants: "le soulagement de la pauvreté, la prévention ou le soulagement de la détresse, l'avancement de l'éducation, des connaissances et de la recherche, l'avancement religieux".122 Leur conclusion était formulée dans un langage fort "une définition nouvelle et plus restrictive ... est le seul moyen efficace d'entamer une réforme ... la situation actuelle est presque chaotique, et l'incertitude qui y règne n'est pas à l'honneur du système fiscal".123

Les deux membres de la Commission qui se montraient réticents à la recommandation de la majorité, favorisaient une définition encore plus restrictive. Il s'agissait de John R. Hicks, Drummond, professeur d'économie politique à Oxford, et Sylvester Gates. Ils étaient d'avis que l'exemption fiscale totale d'une oeuvre n'était justifiable que "lorsqu'un organisme remplit des fonctions qui appartiennent indéniablement à l'Etat".124 Par conséquent, ils étaient d'accord avec la définition de charité que proposait la majorité, mais voulaient la restreindre aux oeuvres qui pouvaient être définies comme étant "indispensables".125 Parce qu'ils admettaient la tâche impossible de faire une distinction entre les organismes "essentiels" et les organismes simplement "souhaitables", ils s'en tenaient à recommander que les oeuvres, même dans le contexte restrictif de la majorité, ne reçoivent qu'une exemption fiscale partielle.126

Le rapport minoritaire était rédigé par trois commissaires. Ils pourraient être décrits comme des sympathisants du parti travailliste: G. Woodcock, H.L. Bullock et N. Kaldor. Sur la question du régime fiscal des oeuvres de charité, ils disaient être:

"entièrement d'accord avec la majorité des membres de la Commission, à savoir, que l'introduction d'une définition de la notion de charité dans le code fiscal qui serait 'à la fois plus restrictive et précise' que la définition actuelle, est une réforme nécessaire et pratique".127 Ils étaient également d'avis que les oeuvres de charité ne devraient bénéficier que d'une exemption partielle, comme l'avaient suggéré Hicks et Gates.

F. The Charities Act, 1960[128]

En 1960, on mettait enfin sous forme statutaire les recommandations du rapport Nathan, selon les propositions de modifications du Livre blanc du gouvernement sur les fiducies charitables. The Charities Act, 1960, non seulement consolidait, réadoptait et codifiait le droit et la pratique touchant les oeuvres de charité, mais cette Loi apportait aussi plusieurs réformes importantes. En particulier, elle remettait sur pied la Commission des oeuvres de charité (Charity Commission), établissait un contrôle sur l'enregistrement des oeuvres, donnait un fondement statutaire à la coopération volontaire entre les organismes et les services sociaux du gouvernement, et élargissait la doctrine dite cy-près afin de permettre aux oeuvres une adaptation plus facile à l'évolution rapide des besoins.129 Conformément à la recommandation du Livre blanc du gouvernement130, la loi ne contenait aucune définition de la notion de charité, de sorte que la définition de common law demeura inchangée.131

Au cours des débats sur le projet de Loi, particulièrement à la Chambre des Lords, quelques parlementaires travaillistes et libéraux avaient soutenu que même le Comité Nathan avait été trop prudent dans sa recommandation visant la définition de la notion de charité. Ils préconisaient que les objectifs charitables soient définis dans la Loi, et dans la plupart des cas ils recommandaient une définition moins restrictive que celle de la common law. En fait, Lord Silkin, qui était le défenseur principal de cette opinion, alla jusqu'à introduire une définition statutaire possible à la Chambre des Lords.132 Il maintenait qu'elle était nécessaire, compte tenu que la "vaste majorité des causes" sur le sujet étaient souvent contradictoires et "présentaient des difficultés d'accès et de compréhension au profane qui voulait créer une fiducie".133

Lord Chorley, un érudit juridique et professeur au London School of Economics,134 appuyait la recommandation d'une définition statutaire de Lord Silkin. L'argument principal de Lord Chorley était le suivant: "la définition de 'charité', selon l'application des tribunaux, est devenue trop étroite aux fins d'un monde moderne, et, à cause de notre doctrine de précédents ... les tribunaux éprouvent des difficultés ... naturellement ... à faire évoluer le droit relatif aux oeuvres de charité en

fonction des circonstances du monde dans lequel nous vivons actuellement en 1960".135 Il était d'avis que des objectifs charitables devraient viser uniquement des "objectifs publics", interprétés au sens large, et proposait une définition qui permettrait de concrétiser une telle notion.136

Malgré les discours de ces deux Lords, la plupart des membres des deux Chambres s'opposaient fortement à la codification de la définition de la notion de charité. C'est Sir Lynn Ungoed-Thomas qui exprimait le sentiment prédominant à la Chambre des communes. Il disait s'opposer fortement et fermement à toute définition de la notion de charité".137 Il faisait remarquer que certains voulaient une définition plus large, d'autres une définition plus étroite, d'autres encore la voulaient plus flexible, ou plus précise, et que tout débat sur la question serait inutile. Il mentionnait qu'une réforme possible serait d'essayer "de supprimer le statut d'Elizabeth". Néanmoins, il se montrait inquiet du fait que personne ne pouvait prédire avec justesse l'effet d'une telle suppression, qui ne ferait vraisemblablement qu'apporter "plus de travail aux avocats". D'autres à la Chambre des communes se disaient étonnés que les profanes de la Chambre n'insistent pas davantage pour une définition statutaire, se contentant apparemment de l'explication qu'une définition serait presqu'impossible à rédiger.[138]

À la Chambre des Lords, plusieurs s'opposaient à une définition statutaire, surtout aux motifs qu'elle ne serait pas pratique et n'apporterait à peu près rien de plus.139 À ceux qui se disaient inquiets à l'égard de sa définition, Lord Silkin répondait qu'en la proposant il ne cherchait qu'à donner une directive aux donateurs, "de la même façon que la Loi de 1601, était une directive", et que son intention n'était pas "de rejeter complètement la jurisprudence qui s'était accumulée".140 Il retira sa proposition d'amendement afin d'étudier les critiques dont elle avait fait l'objet.141

Les commentateurs sur le statut étaient généralement d'accord avec les arguments avancés dans les débats sur les raisons pour lesquelles le concept de la charité ne devrait pas, et ne pouvait pas, être codifié.

G. Comité des dépenses, Dixième rapport: Les commissaires préposés aux oeuvres de charité et leur imputabilité, 1974-75 143 (Expenditure Committee, Tenth Report: The Charity Commissioners and their Accountability, 1974-75)

En 1975, le sous-comité de l'éducation, des arts et de l'administration centrale du Comité des dépenses, entreprenait une étude de l'imputabilité publique des commissaires préposés aux oeuvres de charité. Au cours de son enquête il en venait à la

conclusion "qu'il existait deux problèmes qui nécessitaient une solution: (a) le besoin d'une définition légale appropriée de la notion de charité; et (b) le besoin d'améliorer le mécanisme".144

Les conclusions (et le raisonnement) du rapport portent à confusion.145 Les auteurs soulignent: "Presque tous nos témoins, bien qu'inquiets de l'ambiguité de la définition de 'charité', étaient non seulement incapables d'énoncer une solution satisfaisante, mais aussi réticents à recommander que la notion de charité fasse l'objet d'une nouvelle définition statutaire".146 Malgré tout, dans le corps de son rapport, le Comité stipule: "Nous désirons reformuler le jugement de Macnaughten dans des termes plus appropriés à notre époque. Ce qui signifierait une formule légale suffisamment flexible pour permettre de suivre l'évolution et de faire face efficacement aux problèmes de redondance, de désuétude et d'abus".147 Puis, on admettait ne pas savoir comment une telle règle serait rédigée. Plus étonnant encore, dans sa recommandation générale à ce sujet, le Comité préconisait que "soit introduite une législation obligeant les oeuvres de charité à satisfaire le test des objectifs bénéfiques à la communauté".148 Cette recommandation est étonnante parce qu'elle suggère non seulement une nouvelle définition, mais fait également allusion à la loi actuelle.149

En fait, à partir de son rapport, il est bien difficile de discerner quel aspect de la loi actuelle le Comité vise, ou ce qui lui prouve qu'elle ne répond pas aux objectifs énoncés du test statutaire.

Après avoir fait sa recommandation générale, le Comité en a fait trois autres qui touchent spécifiquement la définition de la notion de charité: (1) que les oeuvres de charité aient la permission de s'engager dans des activités politiques, aussi longtemps que celles-ci restent subordonnées à leurs fins charitables principales,150 (2) que seules les institutions qui répondent à des besoins d'éducation bien évidents pour la communauté en général puissent se classer dans le domaine des oeuvres de charité,151 (3) qu'un redressement soit apporté aux problèmes auxquels font face les organismes humanitaires qui n'entrent pas dans la définition actuelle d'organismes religieux, et que d'autres enquêtes soient faites à l'endroit des groupes religieux "marginaux".152

Un des commentateurs du rapport du Comité en venait à la conclusion suivante:

> Il serait difficile de soutenir que le Comité des dépenses a recueilli des témoignages suffisamment diversifiés pour lui permettre de faire une contribution des plus valables sur une nouvelle définition du concept de charité. Néanmoins, si nous pouvons tirer quelque leçon des faiblesses de son rapport, et si

> nous pouvons étudier soigneusement les opinions de ceux qui ont présenté des mémoires et fait des dépositions orales devant le Comité, il est peut-être possible pour le Comité Goodman d'en arriver à une solution plus méritoire sur la tâche décourageante de trouver une définition satisfaisante du concept de charité.[152]

H. Rapport Goodman, 1978 153

Étant donné qu'il s'agit du rapport anglais le plus récent et le plus complet sur le problème de la définition juridique du concept de charité, nous allons en voir brièvement la genèse. Le Comité qui prépara le rapport fut mis sur pied par le Conseil national du bien-être social (National Council of Social Welfare (NCSS)). Le NCSS est quelque peu semblable à la Coalition des organisations nationales volontaires (Coalition of National Voluntary Organizations) au Canada. Il s'agit d'un conseil composé de quelque six cents représentants d'organismes nationaux d'action volontaire. Son but, en termes généraux, est d'encourager et de soutenir les activités sociales volontaires des individus et des groupes.155 Au début des années '70, certains de ses membres se disaient inquiets à l'égard de la loi existante sur les oeuvres de charité et de son administration, en ce qu'elle faisait obstacle au travail et au développement des organisations volontaires. Parmi les sujets soulevés, citons les plus fréquents:

> (a) Une inquiétude croissante sur ce que constituait une activité "politique" permissible d'un organisme qui cherchait à promouvoir une réforme sociale ou l'éducation du public en vue d'atteindre ses objectifs. On était d'avis que les conseils dispensés par les commissaires préposés aux oeuvres de charité, dans leurs rapports de 1969 et 1973, n'étaient pas suffisants ...
>
> (b) Une certaine incertitude quant à la nature charitable d'activités internationales, récréatives et axées sur l'environnement ...
>
> (f) Enfin, compte tenu des coûts élevés des procédures légales, le droit d'appel d'une décision des commissaires préposés aux oeuvres de charité et du Inland Revenue était jugé inefficace. À cause de la

> question fiancière, les oeuvres ne pouvaient pas interjeter appel, et conséquemment, les commissaires n'ont pu connaître l'attitude des tribunaux sur les nouveaux points de droit, de sorte que la loi a perdu la flexibilité qu'elle aurait pu avoir selon l'interprétation courante.[156]

Devant ces inquiétudes, le NCSS organisait, en février 1974, une conférence sur la question de la loi régissant les oeuvres de charité. Après quoi, le Comité exécutif du Conseil décida de mettre sur pied un comité d'enquête indépendant sur l'effet de la loi et de l'application de celle-ci sur les organismes d'action volontaire ("Committee of Inquiry into the Effect of Charity Law and Practice on Voluntary Organizations"). Lord Goodman consentit à agir en qualité de président. Les domaines que le Comité était chargé d'examiner comprenaient: la définition du concept de charité; les bénéfices légaux et les privilèges fiscaux dont jouissaient les oeuvres; et les questions relatives à l'administration, l'enregistrement et la surveillance des oeuvres.157

La recommandation fondamentale du Comité en ce qui concerne la définition du concept de charité fut la suivante:

> Bien que nous ne puissions pas formuler une définition concise du concept de charité, nous recommandons une nouvelle énumération des catégories d'oeuvres de charité dans un langage simple et moderne en remplacement de la Loi de 1601, et un élargissement de celles-ci afin d'y faire entrer des objectifs qui seraient aujourd'hui considérés comme faisant partie du domaine de la charité. Bien que la jurisprudence existante deviendrait par le fait même non pertinente, les tribunaux auraient plus de liberté pour la reconsidérer dans le contexte de la nouvelle énumération.[158]

Donc, le Comité n'a pas proposé une nouvelle définition de la notion de charité. Il est à remarquer que c'est avec beaucoup d'hésitation qu'il en est arrivé à la conclusion de ne pas en recommander une. Dans la préface du rapport, Lord Goodman souligne qu'à l'origine, les membres estimaient qu'une nouvelle définition s'imposait: "Nous avons commencé, ou la plupart de nous avons commencé, avec la ferme conviction que les anciennes définitions devaient être rejetées comme des vieilleries et que les talentueux artisans sur le comité auraient tôt fait de produire un modèle entièrement nouveau. Les discussions et l'expérience nous ont montré notre erreur. Il n'y a aucune définition simple qui empêcherait que plusieurs causes peu méritoires se qualifient, et qu'un grand nombre de causes méritoires soient exclues".[159]

La Comité en arriva à sa recommandation après avoir conclu que la définition actuelle ne devait ni faire l'objet d'une restructuration radicale pour n'inclure que le soulagement de la pauvreté, ni d'un élargissement permettant d'embrasser tous les organismes sans but lucratif. Les membres rejetèrent la première suggestion parce que, selon eux, "Plusieurs domaines pourraient être inopportuns lorsque le contrôle tend à s'accorder à l'assistance étatique, comme par exemple, les arts et les installations culturelles et récréatives. Les organismes charitables s'orientent de plus en plus vers ces domaines, et, à notre avis, il s'agit d'une innovation qui ne devrait pas être exclusе".160 Ils rejetèrent la seconde à cause des conséquences sur le revenu et des possibilités d'abus qu'une telle recommandation entraînerait. Sur la base de ces considérations, ils concluaient leur rapport en disant: "Par conséquent, étant donné que nous croyons que la portée de la notion de charité devrait rester flexible et pouvoir s'élargir ... il vaudrait mieux garder le concept existant malgré les difficultés de définition".161

Le Comité continuait en soulignant qu'il ne pensait pas qu'il soit possible ni souhaitable de formuler une définition qui rende désuète la jurisprudence existante.162 Cependant, les membres étaient d'avis que le préambule du Statute of Uses, 1601, devrait être mis à jour, de sorte que les juges n'aient plus à s'adonner à la "gymnastique mentale" que le langage dépassé du préambule exige d'eux pour y faire entrer les activités de notre époque. La modernisation du libellé du préambule permettrait de conserver la flexibilité de la loi actuelle et aussi la jurisprudence: "Parce qu'il serait spécifié qu'il s'agit d'une mise à jour de l'ancienne classification, nous croyons que la jurisprudence actuelle pourrait demeurer pertinente".163

Suite à sa recommandation générale sur la définition du concept, le Comité faisait certaines recommandations spécifiques touchant les domaines de jurisprudence qui avaient fait l'objet de critiques. Elles se traduisaient sommairement comme suit, et suivaient le chapitre 2:

(a) Relations médiocres - ces oeuvres ne sont pas justifiables, et devraient dorénavant être éliminées.

(b) Oeuvres pour les employés par les employeurs - ne devraient pas se qualifier comme oeuvres de charité.

(c) Des dispositions devraient être prises en ce qui concerne les oeuvres existantes dans les deux cas susmentionnés.

(d) Les oeuvres de charité définies par référence à la localité, à la dénomination, au sexe, à la race ou à la couleur - nous ne voyons aucune difficulté en ce qui touche les oeuvres au profit de groupes spécifiques, pourvu que la discrimination n'en soit pas l'objet, mais celles dont les bénéficiaires sont désignés par référence à la race ou à la couleur ne devraient pas être encouragées.

(e) Les fiducies visant des besoins spéciaux - pourvu qu'elles répondent à toutes les exigences du statut charitable, le fait que la classe de bénéficiaires soit restreinte ne devrait pas faire obstacle au statut d'oeuvre de charité pour l'instant.

(g) Frais de service - le fait qu'un organisme puisse devoir imposer des frais ne devrait pas faire obstacle au statut charitable, pourvu que ses objets soient charitables en raison des avantages qu'en retire la communauté.

(h) Le refus du statut charitable ne devrait pas servir pour décourager l'éducation ou la médecine privées.164

Les recommandations suivantes étaient faites à la suite du chapitre 3:

(1) Les organismes religieux - devraient continuer à recevoir le statut charitable, en excluant toutefois ceux qui sont perçus comme désavantageux au bien-être moral de la communauté.

(2) Sociétés d'éthique et de morale - les mêmes principes devraient s'appliquer, et elles devraient avoir droit au statut d'oeuvre de charité.

(3) Les communautés contemplatives - n'ont pas habituellement d'objets réellement charitables, mais un jugement de valeur s'impose dans chaque cas.

(4) La prévention de la pauvreté - il est impraticable d'étendre la prévention de la pauvreté au-delà de l'usage actuel, bien qu'il s'agisse d'un champ d'action dans lequel les oeuvres pourraient s'engager de plus en plus en vertu du processus de croissance naturel.

(5) L'éducation - devrait continuer à être reconnue comme un domaine de charité.

(6) Les arts - la promotion des arts devrait être de plein droit un objet charitable, parce qu'il ne fait aucun doute qu'elle soit au bénéfice de la communauté. Elle ne devrait pas être envisagée comme une sous-division de l'éducation.

(7) La recherche - devrait être un objet charitable de plein droit.

(8) Les sociétés savantes - devraient continuer à jouir du statut charitable, si elles visent à enrichir la somme de connaissances communes.

(9) La propagande - la présumée distinction entre l'éducation et la propagande nécessite un examen additionnel, mais il est reconnu que certaines formes de propagande à la fois politique et commerciale devraient être exclues.

(10) Le sport - l'encouragement du sport et de la récréation devrait être reconnu comme un objet charitable indépendant, pourvu qu'il comporte les éléments d'altruisme nécessaires et qu'une partie suffisante de la communauté puisse en bénéficier. Dans la mesure où la loi existante n'est pas claire, elle devrait être modifiée.

(11) La protection des animaux - ces organismes devraient continuer à bénéficier du statut charitable.

(12) L'offre de conseils - dans les cas appropriés, cet objet devrait être reconnu comme charitable.

(13) L'habitation -

i) devrait être un objet charitable pour les pauvres, les personnes âgées et les malades;

ii) les associations d'habitation enregistrées auprès de la Corporation d'habitation et qui suivent une politique de sélection de locataires établie par la Corporation, devraient être reconnues comme oeuvres de charité.

(14) Les oeuvres relatives à l'environnement - ces fiducies devraient continuer à jouir du statut charitable, et on devrait en élargir la portée.

(15) Les activités internationales -

i) on ne devrait faire aucune distinction entre les oeuvres anglaises domestiques et étrangères. Tout objet charitable au pays devrait l'être également en principe à l'étranger;

ii) en ce qui concerne les oeuvres qui pourraient contrevenir à la politique étrangère, elles devraient être assujetties à la procédure énoncée au paragraphe 89.

(16) Les oeuvres fondées à l'étranger - la Loi qui les régit présentement devrait rester telle quelle, mais on devrait songer à permettre des arrangements à l'étranger en vertu de conventions internationales.165

Ben Whitaker, l'auteur d'un ouvrage bien connu sur les fiducies, rédigea le rapport minoritaire. Parmi les opinions dissidentes, il soulignait que même si la meilleure solution serait peut-être "d'accorder le statut de charité pour n'importe quel objet bénéfique à la communauté ... étant donné que les ressources pour des fins charitables et la capacité du public de consentir à des dégrèvements fiscaux sont limitées ... la première priorité devrait surtout viser ... les personnes dans le dénuement et les défavorisés."166 Par conséquent, il proposait qu'une définition soit axée primordialement vers "la prévention et le soulagement du dénuement (physique, mental ou social), toujours à la condition

que les bénéfices inhérents soient également disponibles à tous les membres intéressés de la communauté qui désirent s'en prévaloir (sans égard à la race, au sexe, à la religion, à l'allégeance politique ou à la classe sociale)".[167]

Les commentateurs se sont montrés très critiques à l'endroit des recommandations du rapport sur la définition de la notion de charité. Sans clarifier la direction dans laquelle il aurait souhaité que le Comité s'engage, un éditorial du New Law Journal était d'avis que l'énumération du Comité de vingt-six rubriques pour remplacer le préambule du Statute of Uses, 1601, n'ajoutait pas grand chose à la loi actuelle.[168] L'auteur d'une thèse bien connue sur le droit de l'équité, les a tout simplement qualifiées de "une recette pour d'autres litiges".[169]

Roger Cotterrell, professeur de droit au collège Queen Mary de l'Université de Londres, a fait une critique plus fondamentale des recommandations du rapport. Il s'exprimait en ces termes: "une bonne partie du contenu du rapport ... sur la signification légale de charité est de ton plutôt complaisant, souvent d'un vague à rendre furieux, et dépourvue de toute perspective d'unification claire".[170] Puis il met en doute "la possibilité d'en arriver à des propositions de réforme vraiment cohérentes sans un examen, si bref soit-il, du rôle des oeuvres de charité dans une société moderne".[171]

Jusqu'à date, l'Angleterre n'a mis en oeuvre aucune des recommandations du rapport Goodman sur la définition de la notion de charité.

PARTIE III CODIFICATION ET RÉFORME DE LA DÉFINITION DE CHARITÉ

A. Devrait-on codifier la définition de charité?

1. Opinions des juges et commentateurs

Malgré que certains commentateurs et même certains juges aient critiqué la jurisprudence relative à la question d'établir ce que constitue la charité, et la méthode utilisée par les juges pour le définir, la plupart de ceux-ci et des commentateurs qui se sont penchés sur la question se sont opposés à la codification. Il est couramment soutenu qu'il serait impossible de rédiger une définition statutaire. Par exemple, en 1975, le Maître de la Chancellerie anglaise disait: "On a tenté de temps à autre de formuler une définition exhaustive de ce que constituent des buts charitables ... mais on en est arrivé à la conclusion qu'il s'agissait d'un problème impossible à résoudre ..." 172 Même en présumant qu'une définition statutaire serait possible, d'aucuns craignent que son adoption, du moins au début, créé beaucoup d'incertitude et entraîne éventuellement plusieurs des mêmes problèmes que la définition actuelle de la common law soulève présumément. Dans une cause anglaise récente, le juge Sachs indiquait que "Toute définition statutaire pourrait conduire uniquement à une série de litiges nouveaux et à l'établissement de distinctions artificielles non souhaitables".173 Enfin, on a fréquemment signalé l'inconstance des tentatives de formuler une définition qui apporterait plus de certitude que le concept de la common law, mais qui serait en même temps plus souple face aux besoins sociaux changeants. Dans leur opposition à la codification, les commissaires anglais préposés aux oeuvres de charité indiquaient dans leur rapport annuel de 1973: "qu'il serait bénéfique d'avoir une définition statutaire ... elle présuppose deux points: d'une part, qu'il serait possible de la rendre si précise que la marge d'incertitude serait éliminée, ou du moins considérablement diminuée, et d'autre part, qu'il serait possible de retenir l'adaptabilité réelle, bien que restreinte, aux circonstances sociales changeantes que la loi actuelle nous permet présentement".174 Les commissaires étaient d'avis que ni l'une ni l'autre de ces présuppositions n'étaient vraies".175

Même les commentateurs anglais qui s'étaient montrés les plus critiques de la jurisprudence sur la définition de charité semblaient croire qu'une définition statutaire n'apporterait aucune amélioration. Ils préféraient placer leurs espoirs sur des décisions judiciaires plus éclairées. Comme le disait George Keeton, sans doute le critique le plus averti et le plus franc en ce qui concerne les efforts des tribunaux dans ce domaine: "Il est difficile de voir ce qu'une adoption législative de la définition Pemsel pourrait apporter ... À long terme, rien ne saurait vraisemblablement remplacer le travail de rationalisation entrepris

par les tribunaux d'appel".176 Il disait également: "Toute définition statutaire future, bien que formulée avec plus d'égard à la logique et à la flexibilité, deviendrait en temps et lieu aussi technique que les définitions actuelles, et ce, pour la même raison".177

Aux Etats-Unis, les commentateurs se sont unanimement opposés à toute tentative de codification du concept de charité. Ce qui s'explique sans doute partiellement de la satisfaction générale de l'évolution de la common law dans ce pays. L'approche des juges américains à la définition de charité a été beaucoup moins formaliste que celle des juges anglais ou canadiens. Les commentaires du Professeur Boris Bittker du Yale Law School, et un co-auteur, sur l'évolution du concept en common law sont typiques:

> Malgré l'imprécision du terme et les activités divergentes qu'il embrasse, la simple référence à des objectifs 'charitables' dans le paragraphe 501(c)(3) n'a créé que des problèmes mineurs d'interprétation aux planificateurs fiscaux, aux administrateurs et aux tribunaux ... il est peu probable qu'une définition statutaire détaillée puisse éliminer les problèmes résiduaires qu'entraîne la distinction entre objectifs 'charitables' et 'non charitables', sauf par un processus interminable de modification du Code pour régler chaque litige marginal au fur et à mesure qu'il se présente.178

Austin Wakeman Scott, le plus célèbre érudit américain sur les fiducies, écrivait:

> La réalité est qu'il est impossible d'encadrer une définition parfaite des objectifs charitables. Il n'existe aucune norme fixe pour déterminer quels objectifs sont charitables ... une définition ... (ne peut pas) inclure ce qui devrait être inclus, et exclure ce qui devrait être exclu. Des matières de politique aussi sérieuses ne peuvent pas se régler au moyen d'une définition.179

Enfin, il reste à souligner qu'au Canada aussi, c'est de la plus haute autorité que nous recevons l'assurance que la définition en common law du concept de charité est satisfaisante. La Commission royale sur la taxation (Commission Carter) déclarait dans une courte phrase: "la définition dans la cause Pemsel nous semble généralement satisfaisante pour fins d'impôt".180

2. Etude des facteurs à considérer pour établir si la définition de charité devrait faire l'objet d'une codification pour fins fiscales

Les responsables des politiques juridiques utilisent habituellement un certain nombre de critères pour décider si un concept légal bien établi, comme les objectifs charitables, devrait faire l'objet d'une codification. Ces critères prennent le plus souvent la forme d'arguments en faveur d'une codification et de critiques à l'encontre du concept de la common law: (1) celui-ci n'a pas évolué et ne peut pas évoluer de façon à tenir compte des besoins sociaux changeants; (2) il est d'application imprévisible; (3) il est inacessible; et (4) il est déformé puisque le même concept peut s'appliquer à plusieurs domaines du droit.

Dans la présente section nous traiterons de ces quatre facteurs en fonction du concept de charité. L'examen démontre que la cause de la codification du concept de charité de la common law n'est pas très solide: la jurisprudence actuelle s'est adaptée aux valeurs et aux besoins changeants (bien qu'on aurait souhaité qu'elle l'ait fait de façon plus rationnelle); l'application de la définition actuelle de charité est incertaine dans les cas marginaux, mais cette incertitude n'a pas coûté excessivement cher, et il pourrait s'avérer difficile de la clarifier dans une loi écrite; la loi actuelle est accessible compte tenu des nombreuses thèses sur le sujet, et le fait que la même définition serve en droit des fiducies aussi bien qu'en droit fiscal n'a pas causé de problèmes sérieux. Le concept codifié apporterait peut-être une légère amélioration par rapport à la loi actuelle sur chacun de ces points, mais il n'est pas certain que cette amélioration en vaudrait le coût ou le risque. Il est généralement reconnu, du moins parmi les avocats de common law, que compte tenu des coûts de préparation d'une législation écrite, et du risque des effets non souhaitables possibles qu'une telle codification pourrait avoir, la cause mérite qu'on en fasse le procès.

(a) Flexibilité et variabilité

En général, quelle que soit la forme que prenne la loi, elle devrait pouvoir répondre aux valeurs et conditions sociales changeantes. On justifie parfois la codification d'un concept de common law bien établi en soutenant qu'il est devenu rigide et qu'il ne répond plus aux demandes d'évolution.

Le concept de 'charité', peut-être plus que tout autre, doit rester suffisamment flexible pour s'appliquer aux nouvelles façons de traiter les anciens problèmes et aux nouveaux objectifs destinés à répondre aux valeurs et besoins changeants. Le concept de la common law répond-il à ce critère? Et même dans la mesure où il le fait, la codification du concept permettrait-elle une évolution mieux rangée?

On affirme souvent que du fait que la common law sur les oeuvres de charité prend sa source dans le préambule d'un statut adopté en 1601, elle est incapable d'évolution. Mais cet argument ne tient pas compte de la dynamique de la méthodologie de common law. Les tribunaux ont tiré des principes généraux du préambule du Statute of Charitable Uses, 1601, comme, par exemple, celui des "fins bénéfiques à la communauté" qui doit régir les oeuvres de charité, et celui de l'absence "d'intérêt privé". Au fur et à mesure que de nouveaux besoins se font sentir, les tribunaux étendent les activités qui peuvent se classifier comme charitables par référence à ces principes. En fait, il est difficile d'imaginer des principes qui se prêteraient mieux aux valeurs et aux conditions changeantes. Néanmoins, c'est le fait que les tribunaux ajoutent à la liste des objectifs qu'ils déclarent charitables par analogie aux objectifs déjà ainsi déclarés qui est mis en question. Mais cette ligne de conduite ne rend pas nécessairement la méthodoligie rigide. Le but visé, en élaborant sur des principes pertinents par ce genre de raisonnement analogique, est de rendre le processus décisionnel plus efficace et prévisible.

Si Revenu Canada ou les tribunaux étaient appelés à enquêter sur l'avantage public réel pour chaque objectif qui a été tenu pour charitable dans le passé, ou même sur chaque nouvel objectif ainsi déclaré, le processus serait très long et coûteux. Or, les tribunaux s'en tiennent au raisonnement par analogie. C'est-à-dire, qu'ils estiment que si un objectif déjà déclaré charitable est, en fait, semblable à celui qui se trouve devant eux, présumément le facteur de l'avantage public est, en fait, suffisant. Plus la similarité des faits est faible, moins le tribunal est susceptible de tenir l'objet pour charitable. Ce développement accessoire du concept de charité est non seulement efficace, mais il permet aussi de prédire son application dans une certaine mesure. Sans la stabilité que donne le raisonnement par analogie, le principe indéterminé sur lequel repose le facteur de l'avantage public, laisserait énormément de champ libre à l'arbitraire et à l'incertitude dans le processus décisionnel.

Donc, en principe, la méthodologie de common law permet l'évolution graduelle du concept de charité. Les tribunaux ont-ils effectivement développé le concept de cette façon? Les juges le pensent certainement. Ils l'ont affirmé en d'innombrables occasions. L'exemple typique le plus récent est la déclaration de Lord Hailsham de la Chambre des Lords anglaise dans une cause visant des installations sportives pour les jeunes qui furent déclarées charitables parce que contribuant à l'avancement de l'éducation: "les conceptions juridiques de charité et ... d'éducation ne sont pas statiques; elles évoluent et changent. Les deux changent avec les changements d'idées à l'égard des valeurs sociales".181 En vérité, on s'est servi du fait que le concept avait évolué

pour expliquer les contradictions apparentes dans les décisions. Dans la cause Gilmour c. Coasts,[182] Lord Simonds, en faisant remarquer la volumineuse jurisprudence qui s'était accumulée autour de la définition de charité, déclarait: "cela peut paraître illogique et même capricieux. Il pourrait difficilement en être autrement, étant donné que son principe directeur est formulé si vaguement, et est susceptible d'être interprété différemment à différentes époques".[183]

Certains commentateurs sont également d'avis que l'évolution du concept de charité en common law s'est effectuée de façon rangée et rationnelle. Le commentateur canadien le plus en vue faisait remarquer: "les tribunaux, seuls pour élaborer le concept de charité, ont constamment comparé les activités contemporaines avec les activités du préambule, et ont ainsi gardé la loi à la hauteur des institutions et valeurs changeantes de la société".[184] Le Comité des dépenses anglais soulignait: "L'organe judiciaire a interprété le préambule en l'élargissant par analogie aux nouveaux objectifs au fur et à mesure qu'ils se présentaient".[185]

D'autres commentateurs sont d'avis que, loin d'assujettir les juges au passé, la forme de raisonnement analogique dont ils se servent dans ce domaine, et qui commence souvent par le préambule du Statute of Uses, 1601, n'est qu'une pure façade. Il s'agit d'une prétention destinée uniquement à voiler le jugement politique d'un juge sur la valeur de l'objectif charitable particulier qui se trouve devant lui dans une société moderne. Alec Samuels a écrit: "une fiducie est charitable si un juge de la Chancellerie croit qu'elle est conforme aux idées sociales contemporaines et à la politique sur le bien-être public".[186]

La déclaration suivante représente un point de vue modéré:

> Or, le juge, en statuant sur les causes de charité rend vraiment une décision, souvent très importante, sur la tendance de la politique publique. Il indique les directions que la philanthropie privée doit suivre pour une plus grande efficacité. Dans la forme, il peut sembler suivre les décisions antérieures, mais, sauf lorsque les termes d'un don futur sont identiques à ceux d'un don dans une cause rapportée, sa marge de liberté est grande, et il est impossible d'exclure le facteur personnel dans le choix entre des analogies concurrentes.[187]

Dans le même ordre d'idées, il a été suggéré que les tendances générales des juges reflétaient les notions courantes sur le rôle du secteur volontaire et de l'Etat. Pour aider à comprendre les causes apparemment contradictoires, les auteurs du traité juridique qui fait le plus autorité sur l'équité moderne (Modern Equity) font la mise en garde suivante: "En examinant les causes relatives à la définition de charité, l'on doit garder à l'esprit les changements de politique que les conditions sociales et économiques changeantes ont suscités".[188]

D'autres commentateurs ont soutenu que même si les juges ne sont pas contraints d'adhérer à une doctrine légale dans ce domaine, plutôt que de refléter les notions de "bénéfice public" qui prévalent, leurs décisions reflètent simplement leur partialité en faveur des classes possédantes.[189]

Les tribunaux eux-mêmes ont reconnu la nature justificative des analogies qu'ils font avec le préambule du Statute of Uses, 1601. Dans la cause Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. A.G.,[190] le juge Russell faisait remarquer ceci: "En répétant constamment que tous les objets qui sont généralement utiles au public ne sont pas forcément charitables en droit, en principe, les tribunaux acceptent que s'il est démontré qu'un objet est aussi avantageux ou d'une telle utilité, il est prima facie charitable en droit, mais ils se sont gardés une porte de sortie fondée sur l'équité de la loi au cas où ils se trouveraient en présence d'un objectif (c'est-à-dire un objectif politique) que celle-ci ne pouvait pas avoir envisagé".[191] Dans la cause Scottish Burial Reform and Cremation Society c. Glasgow Corporation,[192] Lord Wilberforce faisait le commentaire suivant (de mauvais gré, peut-être) sur ce qu'il appelait le processus d'évolution qui avait conduit la charité de la "réparation des églises" spécifiée dans la loi, à l'entetien des terrains de sépulture dans un champ de repos d'une église, à un cimetière par extension à un champ de repos, pour englober, comme dans le présent cas, la crémation des morts.

Des commentaires susmentionnés, il est évident que la méthodologie de la common law est tout à fait capable de permettre l'évolution du concept de charité. En fait, comme on l'a souligné ci-haut, certains commentateurs vont jusqu'à dire que ce concept n'empêche pas du tout les juges de faire valoir leurs vues sur "l'avantage public". (La question de savoir si la responsabilité d'élaborer le concept de charité devrait reposer sur les juges est une question distincte qui sera examinée ci-dessous.) Une étude des causes canadiennes récentes sur la définition de charité révèle également que les tribunaux semblent adapter le concept aux conditions changeantes.[193]

Néanmoins, même si le concept de charité de la common law a évolué, il n'en demeure pas moins que les juges continuent à justifier leurs décisions en se référant au préambule du Statute of Uses, 1601. La procédure est nettement anachronique, sinon intellectuellement malhonnête dans plusieurs cas. Les tribunaux anglais semblent s'éloigner graduellement de ce genre de raisonnement. Toutefois, les tribunaux canadiens continuent à se référer au préambule, et s'engagent souvent dans des séances décisionnelles très formalistes en apparence.194 Un point en faveur de la codification serait peut-être simplement d'assurer que les juges montrent plus de sincérité quant à la vraie nature du processus décisionnel dans ce domaine. Aux Etats-Unis et en Ecosse, par exemple, les tribunaux ne se réfèrent jamais au préambule, et on pourrait soutenir que leur jurisprudence s'est développée avec plus de rigueur.

Bien sûr, les juges ont toujours refusé d'avouer explicitement que leurs décisions étaient fondées sur la politique publique. Les plus fortes traditions de l'organe judiciaire obligent les juges à voiler la nature politique de leurs jugements. Les tribunaux sont habituellement d'avis que ce sont les législatures qui sont les médiatrices de la politique sociale. Ce qui explique peut-être en partie la résistance des cours à définir un objectif charitable indépendamment du préambule du Statute of Uses, 1601, qui est la dernière tentative de définition législative du concept. Néanmoins, une nouvelle définition statutaire des objectifs charitables, même si elle aurait peu d'effet sur leurs résultats, pourrait au moins rendre le processus décisionnel des juges plus franc et plus compréhensible.

Bien sûr, les causes sur la définition du concept de charité qui se rendent en cour d'appel sont peu nombreuses. C'est ce qui a fait dire à certaines gens que les cours n'avaient pas l'occasion d'élaborer le concept. Toutefois, les organismes administratifs à la fois aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, se sont dits disposés à développer le droit au niveau administratif. Par exemple, Edwin S. Cohen, Secrétaire adjoint du Trésor à la politique fiscale, déclarait devant le comité de la Chambre sur les Ways and Means en 1972: "Nous avons évité d'interpréter le mot 'charitable' dans un style figé et immuable. Comme les tribunaux l'ont fait dans plusieurs décisions sans égard à la fiscalité, nous avons essayé de lui donner un sens qui change et s'élargit selon que les besoins de la société changent et s'élargissent".195 Le chef des commissaires préposés aux oeuvres de charité au Royaume-Uni faisait valoir des opinions semblables.196 Bien qu'il n'y ait eu aucune déclaration publique à ce sujet, il est évident que Revenu Canada, suivant les principes légaux adoptés par les tribunaux, enregistre constamment des organismes comme étant charitables même en l'absence de décision spécifique

qui établit qu'il s'agit d'un objectif charitable et celui-ci, en fait, n'aurait peut-être pas été accepté comme charitable auparavant.

(b) Prévisibilité

Dans la plupart des domaines, la prévisibilité de la loi applicable est importante. L'est-elle dans ce domaine, et, dans l'affirmative, devrait-on codifier le concept de charité étant donné que la définition de la common law tend vers l'imprévisibilité?

Bien que la certitude d'application soit un attribut important de la définition de charité, il pourrait être soutenu que dans ce domaine elle n'est pas aussi importante que dans plusieurs autres. Les particuliers ne sont pas tenus de se fier à la définition du concept, et ainsi s'engager dans un comportement qui pourrait leur être désavantageux si leur croyance s'avère mal fondée. Lorsqu'ils veulent enregistrer une oeuvre, ils en font normalement la demande auprès de Revenu Canada avant de prendre des engagements importants. Si celui-ci, ou plus tard les tribunaux, trouvent que leurs objectifs ne sont pas charitables, il est peu probable qu'ils aient engagé de grandes dépenses ou modifié leur comportement à leur désavantage. Bien sûr, nous ne voulons pas dire que la certitude est sans importance dans ce domaine. Comme nous l'expliquons ci-dessous, elle sert à plusieurs fins. Néanmoins, ce n'est pas un point aussi important que dans d'autres domaines de la loi, comme en droit commercial ou en droit de consommation.

Il semble évident que dans la mesure où les tribunaux sont appelés à l'interpréter, le concept est incertain, mais il ne l'est que dans un petit nombre de cas marginaux. Sa signification de base est bien comprise. Et ceci semble intuitivement évident. Le fait que dans la vaste majorité des cas où Revenu Canada refuse l'enregistrement d'une oeuvre, ce n'est pas le concept de charité qui est en cause, mais plutôt son application à des faits particuliers, confirme cet argument.

Il est également évident qu'aussi longtemps que la définition de charité restera ouverte pour lui permettre d'évoluer avec les valeurs et besoins sociaux changeants, il y aura une marge d'incertitude. En fait, dans la mesure où le concept doit rester flexible, il est inconséquent de soutenir qu'il existe un besoin d'en rendre son application certaine.

Compte tenu de ce qui précède, la question est celle de savoir si une définition statutaire qui serait plus certaine que le concept de la common law, pourrait en même temps rester flexible. Diminuerait-elle le nombre relativement petit de cas marginaux douteux?

La méthodologie de common law qui consiste à appliquer des principes généraux par analogie à des cas antérieurs, apporte un degré de certitude puisqu'en établissant si un objectif est charitable, les juges doivent se fier à des décisions antérieures. Pour qu'une définition législative soit plus certaine, elle devrait être très détaillée. Si la législation ne faisait que répéter les principes généraux qui sous-tendent la common law, la certitude ne serait pas plus grande. Les tribunaux devraient procéder par déduction à partir de ces principes. Le raisonnement déductif de principes généraux ne peut pas apporter plus de certitude au niveau de la décision dans des cas réels. C'est précisément là où la méthode de l'analogie et du précedent apporte plus de certitude lorsqu'il s'agit de résoudre des cas douteux.

Certains commentateurs s'inquiètent du fait qu'une définition statutaire pourrait avoir pour effet de faire perdre à la jurisprudence existante presque toute sa valeur de précédent. Ce qui, selon eux, pourrait conduire à une période de grande incertitude, particulièrement si la législation devait être formulée en termes généraux. Par exemple, un concept comme "à l'avantage de la communauté" utilisé dans la loi sans élaboration détaillée, laisserait une large place à l'incertitude. C'est par le long processus d'accumulation de précédents que la common law a acquis sa précision dans ce domaine. Il existe d'innombrables causes sur la mesure et la nature de l'avantage public nécessaire pour qu'un objectif se qualifie comme charitable, et elles constituent un ensemble de jurisprudence élaboré et relativement stable. Le Comité Nathan faisait le point là-dessus lorsqu'il indiquait: " ... les juges doivent continuer à faire la loi, et c'est pure folie de croire que le fait de recommencer à neuf réduirait le nombre de cas difficiles ou le nombre de litiges. Bien au contraire, selon nous, le processus élaboré et coûteux de bâtir la jurisprudence recommencerait de nouveau."197 Bien sûr, on pourrait résoudre ce problème en codifiant la définition de manière à conserver la common law, mais il n'y aurait peut-être pas grand chose à gagner ainsi.

(c) Accessibilité

Il est parfois soutenu que la loi relative à la définition de charité, qui se trouve présentement contenue dans les faits et les décisions de centaines de causes, est inaccessible. L'accessibilité est un point important dans ce domaine de la loi, étant donné que des particuliers qui n'ont pas de formation juridique devraient pouvoir en déterminer l'application.

Une déclaration statutaire de la loi actuelle, rendrait-elle celle-ci plus accessible? Il est douteux qu'une telle déclaration formulée dans des termes généraux, réponde à cette question dans l'affirmative. Elle ne ferait que réitérer la classification des oeuvres de charité de la cause Pemsel. Celle-ci est bien connue de tous ceux qui travaillent dans le domaine du droit sur les oeuvres de charité, elle se retrouve dans tous les manuels sur le sujet et Revenu Canada l'a clairement stipulée dans sa Circulaire d'information no 80-10, "Oeuvres de charité enregistrées". Il semblerait y avoir peu d'avantages à ré-énoncer la loi dans la Loi de l'impôt sur le revenu sous prétexte de la rendre plus accessible.

Une façon de rendre la loi plus accessible, par contre, serait peut-être de généraliser et de reformuler les décisions de common law; toutefois, le statut n'est sans doute pas la meilleure solution. Aux États-Unis, l'Internal Revenue Service a quelque peu élaboré la définition de 'charité' dans ses règlements. Si l'accessibilité du concept de la common law présente un problème, Revenu Canada pourrait entreprendre une exégèse semblable par la préparation et la publication d'un bulletin d'interprétation de la loi.

(d) Nécessité d'une définition unique

L'une des raisons parfois avancées à l'appui d'une codification du concept de common law, est de lui donner une signification unique pour ce domaine particulier de la loi. Le concept des objectifs charitables sert présentement dans plusieurs contextes juridiques. En premier lieu, en droit des fiducies, si une fiducie est charitable, elle n'a pas à répondre à toutes les conditions légales normales d'une fiducie valide. En particulier, une fiducie charitable n'est pas invalide, comme c'est le cas des autres, parce que sa durée dépasse la période permise par la règle contre les perpétuités, ou si sa durée est incertaine.[198] C'est dans le contexte de la loi sur les fiducies que se présentent la majorité des causes sur la définition de charité. Le cas le plus fréquent est lorsqu'un testateur lègue des biens censément à des fins charitables. Le plus proche parent s'oppose alors au testament au motif que l'objectif de la fiducie en question n'est pas charitable et, par conséquent, invalide, et qu'il devrait recevoir les biens en tant que bénéficiaire résiduaire ou en vertu de la loi sur les successions ab intestat. Au Canada, seulement cinq causes relatives à l'impôt ont été rapportées depuis 1917, traitant directement de la question de savoir si un objectif particulier est charitable, alors que les causes sur les fiducies sont innombrables.[199]

Un autre contexte juridique dans lequel la définition de charité est importante touche le rôle du gouvernement dans la surveillance de l'administration des oeuvres de charité. En

vertu de sa prérogative, le gouvernement, ou la Couronne, a toujours agi comme protecteur des oeuvres de charité et ainsi assumé la surveillance de leur administration. L'Angleterre, du moins depuis 1601, a toujours gardé une sorte de mécanisme d'administration des oeuvres. En fait, l'intérêt continuel concernant le rôle des oeuvres de charité dans la société anglaise au cours des derniers cent cinquante ans, portait surtout sur la nature du mécanisme de surveillance statutaire de celles-ci. Il a conduit à l'adoption de la Charities Act, 1960.200 Cette Loi conférait des pouvoirs étendus aux commissions sur les oeuvres de charité. Au Canada, le pouvoir de surveiller leur administration est de juridiction provinciale.201 La plupart des provinces n'ont pas adopté de législation spéciale touchant la surveillance de ces organismes. En common law, les procureurs généraux provinciaux délèguent habituellement le rôle de la Couronne à leurs fiduciaires publics respectifs.202 Cependant, en Ontario la Charities Accounting Act203 confère un pouvoir statutaire au fiduciaire public qui lui permet d'exercer une certaine mesure de surveillance sur les organismes charitables. Outre cette Loi, il y a trois autres lois ontariennes qui visent les organismes charitables, et la définition de charité qui s'y retrouve pourrait être importante.204

En plus des lois spéciales sur les oeuvres de charité, la plupart des lois générales créent des exceptions ou traitent ces organismes d'une manière particulière. Par exemple, une cause récente dans laquelle il était question de la définition de charité découlait d'une action portée par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan (Saskatchewan Human Rights Commission). Le Co-operative College of Canada, le plaignant, soutenait qu'il était un organisme charitable et que, par conséquent, en vertu de sa Loi habilitante, la Commission ne pouvait pas procéder à une enquête formelle contre lui.205

Enfin, outre la Loi de l'impôt sur le revenu, la majeure partie de la législation fiscale prévoit des exemptions pour les oeuvres de charité.206 En fait, dans les causes récentes sur la définition de charité, il est plus probable qu'il s'agisse d'une exemption en vertu d'une Loi municipale sur la taxation foncière qu'en vertu d'une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu.207

Si le concept de charité était codifié pour les fins de la Loi de l'impôt sur le revenu, il se peut que les tribunaux interprètent la définition quelque peu différemment que lorsqu'ils appliquent le concept développé en common law. La question d'établir s'il s'agirait-là d'une évolution positive fait l'objet de deux opinions.

D'une part, on peut soutenir que puisque les conséquences légales qui découlent d'une décision qui déclare un objectif charitable aux fins de la loi sur les fiducies diffèrent de celles qui découlent d'une même décision aux fins de la loi fiscale, il n'est pas très logique que la même définition s'applique aux deux domaines juridiques. Par exemple, pour déterminer si un objectif est à "bénéfique à la communauté", et donc charitable, celui qui prend la décision doit faire une hypothèse (habituellement implicite) sur la mesure d'avantages que l'objectif comporte avant de déclarer celui-ci charitable: l'élément "bénéfique à la communauté" est nettement une norme qui permet un nombre presqu'infini de mesures. En droit des fiducies, la mesure implicite présumée du bénéfice qui pourrait en être tiré est celle qui justifierait de vouer les biens à un but particulier à perpétuité. Par contre, en droit fiscal, l'avantage public devrait en être un qui justifie l'exemption d'impôt à un organisme qui poursuit un tel objectif, ainsi qu'une déduction aux donateurs pour leurs contributions à cet organisme.208 Du moins en théorie, à cause de la mesure de bénéfice public qu'il apporte, un objectif pourrait être tenu comme charitable en vertu de la loi sur les fiducies mais non en vertu de la loi fiscale.

Une raison pratique pour appliquer des définitions différentes en droit des fiducies et en droit fiscal, est que le fait de ne pas le faire tend à déformer le processus décisionnel légal. Dans les causes sur les fiducies, lorsque le plus proche parent s'oppose à la fiducie testamentaire présumément charitable, les tribunaux ont tendance à résoudre les cas douteux en faveur de l'oeuvre afin de respecter les intentions évidentes des testateurs. Toutefois, les conséquences fiscales de leurs décisions pourraient les dissuader de le faire. S'ils maintiennent les objectifs de la fiducie, celle-ci jouira, bien sûr, d'exemptions fiscales. En autant qu'il est possible de généraliser, dans les causes de droit fiduciaire, les juges tendent à interpréter la définition de charité libéralement, alors que dans celles de droit fiscal ils tendent à l'interpréter plus restrictivement.209 En faisant une distinction entre les conséquences d'une décision valida une fiducie charitable, les juges sont plus libres de s'engager dans un processus de décision plus rationnel. On peut apprécier le sens de cette proposition simplement en observant la tension inévitable qui découle de deux conséquences différentes suite à n'importe quelle décision.

En 1956, Geoffrey Cross, un académicien juridique de l'époque, soutenait que pour les raisons susmentionnées, le concept de charité devrait avoir une définition différente pour fins fiduciaires et pour fins fiscales.210 Quinze ans plus tard, alors qu'il était membre de la Chambre des Lords, il

revenait sur le thème. Dans une cause célèbre sur la définition de charité pour fins fiduciaires dans laquelle la Chambre des Lords déclarait qu'une fiducie à des fins éducatives pour les employés d'un employeur particulier n'était pas charitable parce qu'il ne s'agissait pas d'un objectif public, Lord Cross expliquait que les décisions sur lesquelles la cour s'était appuyée étaient "assez évidemment influencées par la considération que si de telles fiducies, comme celle en question, étaient déclarées valides, elles jouiraient d'une immunité fiscale non méritée."211 La plupart des commentateurs seraient d'accord avec les observations de Lord Cross.212 Néanmoins, il est intéressant de noter que trois Lords s'étaient expressément dissociés de ces observations.213 Par exemple, Lord MacDermott et Lord Hodson, faisaient remarquer qu'ils doutaient que "les privilèges qui en découlaient soient très pertinents à la question principale qui est celle de savoir si une fiducie donnée, ou son objectif, devrait être tenue pour charitable en droit."214

Même si le fait d'appliquer la même définition de charité dans différents domaines de la loi pourrait déformer le processus décisionnel, et qu'en principe l'on puisse soutenir que la définition de charité ne devrait pas être la même pour fins de droit fiduciaire et fiscal, il est facile d'exagérer la nécessité d'une définition différente pour chaque domaine. Dans la vaste majorité des causes, même en tenant compte des conséquences différentes qui en découlent, en principe, un objectif particulier serait tenu pour charitable ou l'inverse, à la fois en droit fiduciaire et fiscal. Et les cas marginaux ne sont vraisemblablement pas importants. En outre, en droit des fiducies, les faits des fins en cause ne sont pas susceptibles de revenir sous les mêmes formes très souvent, et, par conséquent, la décision peut facilement se restreindre à ces faits. En somme dans une cause de droit fiduciaire, si les objectifs en litige sont jugés charitables, et que par conséquent la fiducie n'est pas invalide à cause de la règle sur les perpétuités, même si cette fiducie bénéficiera d'avantages fiscaux, dans la plupart des cas, la cause pourra être confinée à ces faits et ne pas servir en tant que précédent général dans des causes postérieures.

En faveur d'une définition de charité pour fins fiduciaires et fiscales, il a été soutenu qu'il serait plus commode que la définition pour fins fiscales soit différente de celle utilisée pour toutes autres fins. Ce qui pourrait vouloir dire, entre autres, que plusieurs tribunaux différents pourraient être appelés à établir le statut d'un organisme. George Keeton, un commentateur éminent sur le droit des oeuvres de charité, est allé jusqu'à affirmer: "Il est souhaitable, sinon essentiel, de ne garder qu'une seule définition du concept de charité, que nous examinions la question d'un point de vue de droit général, estimatif ou fiscal."215

Toutefois, cet argument à l'encontre de définitions distinctes peut aussi être exagéré. Dans certains pays, le concept de charité a revêtu des significations différentes dans divers domaines du droit.216 En outre, même en vertu de la pratique actuelle, une oeuvre pourrait être reconnue comme charitable par un organisme administratif pour un de ses objectifs, mais se voir refuser son statut par un autre. Enfin, étant donné que seulement les cas marginaux en seront affectés, l'incommodité n'est pas susceptible de déranger le fonctionnement du secteur volontaire dans une mesure appréciable.

Le point que nous voulions faire dans la présente section de l'ouvrage était le suivant: pour décider si le concept de charité devrait être codifié pour fins fiscales, il faut d'abord examiner la mesure dans laquelle une telle codification est susceptible d'avoir pour résultat un concept qui a une signification différente en droit fiscal de celle des autres domaines, et aussi d'examiner si ceci serait une bonne ou mauvaise chose. Nous pouvons peut-être terminer la discussion en faisant remarquer que les arguments favorables et défavorables ne semblent pas particulièrement convaincants.

Il faudrait souligner une question connexe. Le gouvernement fédéral n'a pas adopté de loi visant spécifiquement la surveillance administrative des oeuvres de charité. Néanmoins, les organismes charitables peuvent s'incorporer comme tout autre organisme sans but lucratif, en tant que corporations sans capital-actions en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes.217 Présentement, en vertu de cette Loi, toutes les corporations sans but lucratif sont assujetties aux mêmes règles, qu'elles soient ou non charitables. Toutefois, au cours des cinq dernières années, le gouvernement fédéral a déposé devant la Chambre des communes et le Sénat, à au moins cinq différentes occasions, un projet pour l'adoption d'une "Loi concernant les corporations canadiennes sans but lucratif."218 Le projet le plus récent était le Bill C-10, qui passa la première lecture le 16 avril 1980.219 Contrairement à la Loi sur les corporations canadiennes actuelle, Partie II, qui traite des corporations sans capital-actions, la loi proposée traite de façon exhaustive des corporations sans but lucratif.

Pour atteindre ses fins, la Loi proposée prévoit deux types de corporations sans but lucratif: les "corporations charitables" et les "corporations de membres".220 Une "corporation de membres" est définie comme une corporation "sans but lucratif ou dont les objets visent principalement les intérêts de ses membres." Or, la catégorie comprend les corporations sociales, fraternelles et professionnelles formées principalement pour des buts privés non lucratifs.221 Une "corporation charitable" est définie comme une corporation "pour poursuivre des activités qui sont primordialement pour

le bénéfice du public." Etant donné que par définition, le public a un intérêt légitime plus grand en ce qui concerne les "corporations charitables" que les "corporations de membres", la législation proposée prévoit généralement que les premières seront assujetties à une plus grande réglementation de surveillance que les secondes.[222]

Si le projet visant la "Loi relative aux corporations sans but lucratif" est adopté, tel que mentionné ci-dessus, une corporation charitable pour les fins de la Loi sera définie comme étant une corporation "pour poursuivre des activités qui sont primordialement pour le bénéfice du public." Ce qui constitue une définition considérablement plus large que celle pour fins fiscales.[223]

Si l'on adopte une définition dans la Loi de l'impôt sur le revenu, il faudra tenir compte de toute difficulté qui pourrait surgir à cause des deux définitions quelque peu différentes du concept de charité dans la législation fédérale. Bien sûr, il n'y a rien d'illogique dans une telle situation. Les raisons de politique du concept d'une "corporation charitable" en droit corporatif sont très différentes de celles du même concept en droit fiscal. Et même si une définition statutaire n'est pas adoptée dans la Loi de l'impôt sur le revenu, mais que le projet concernant les corporations sans but lucratif est adopté, de toute façon les définitions pour fins fiscales et corporatives seront sans doute différentes. Dans la mesure où les deux définitions présenteraient un risque de confusion, il est malheureux que l'on ait utilisé le terme "corporation charitable" dans le projet de loi plutôt que, par exemple, "corporations pour fins publiques."[224]

B. Réforme de la définition de charité

La question de savoir si le concept de charité devrait être codifié est distincte de celle de savoir s'il devrait faire l'objet d'une modification (même si un bon nombre de ceux qui préconisent la codification semblent le faire seulement au motif qu'ils veulent voir la définition élargie ou restreinte). Si le concept de charité de la common law n'englobe pas certains objectifs qui devraient être tenus pour charitables, ou qu'il s'étend à des objectifs qui ne devraient pas l'être, alors, bien sûr, une modification statutaire quelconque s'impose. Cependant, la modification statutaire devrait être très spécifique. Par exemple, si l'intention était d'étendre l'allégement fiscal à des objectifs qui n'entrent pas présentement dans le concept de charité, ces objectifs devraient être énumérés dans le paragraphe pertinent de la Loi, de la même façon, par exemple, que les associations canadiennes enregistrées d'athlétisme amateur sont énumérées.225

Pour établir si le concept de la common law couvre toutes et seulement les activités que le gouvernement désire traiter comme charitables pour fins fiscales, il faudrait non seulement une articulation claire des principes pertinents, mais également un examen détaillé de tous les organismes qui désirent s'enregistrer mais sont incapables de le faire parce qu'ils ont été déclarés non charitables, et de tous ceux qui sont présentement engagés dans des objectifs charitables. Nous n'entreprendrons pas un tel examen dans le présent ouvrage, étant donné qu'il nécessiterait des recherches empiriques considérables et à cause de l'élément politique important d'un pareil exercice.

Si la loi actuelle était élargie de façon à englober les fins qui ne sont pas couvertes, il y aurait vraisemblablement des conséquences sur le revenu. L'importance de ces conséquences serait cependant difficile à prévoir. Tout d'abord, pour en faire l'estimation il faudrait savoir combien de nouveaux organismes seraient enregistrés suite à l'élargissement de la définition, le montant des contributions que ceux-ci recevraient et combien d'organismes enregistrés déjà existants étendraient leurs activités, faisant ainsi augmenter les contributions qui leur sont faites. Ensuite, il faudrait faire une estimation du montant des contributions que les donateurs auraient autrement versées à des oeuvres inscrites, et du montant qui n'aurait pas été donné ou n'aurait pas été exonéré d'impôt de quelque autre façon.

L'efficacité de la déduction fiscale des contributions charitables est une question ouverte. C'est-à-dire que, même si la déduction fiscale des dons de charité était abrogée, il n'est pas certain que le montant des dons aux oeuvres diminuerait considérablement.226 Cependant, si un groupe important d'organismes sont admissibles à recevoir des contributions déductibles d'impôt, mais que d'autres ne le sont pas, il semble très probable que ceux qui ne sont pas admissibles à recevoir des contributions déductibles d'impôt auraient plus de difficulté à recueillir des fonds. Mais le fait est que, s'ils devaient devenir admissibles à l'enregistrement, il est aussi très probable qu'au lieu d'attirer seulement des fonds qui n'auraient pas été versés à des oeuvres charitables, ils en attireraient un certain montant qui aurait été donné à des oeuvres existantes.

C. Ébauche d'une définition de charité

Si une définition du concept de charité doit être ébauchée, mis à part le contenu substantif, il faudrait tenir compte de deux questions de politique fondamentales. (1) Jusqu'à quel point la définition serait-elle détaillée? (2) De quel tribunal relèveraient les causes contestées? Nous allons discuter brièvement de ces deux questions. Ensuite, pour illustrer les différentes formes que l'ébauche pourrait prendre, nous référerons aux définitions statutaires proposées et à celles adoptées dans d'autres juridictions. Ces définitions statutaires sont énoncées dans divers appendices au présent chapitre.

1. Règles détaillées ou principes généraux[227]

Si l'on doit adopter une définition du concept de charité, l'une des décisions les plus importantes en ce qui touche la formulation, est celle d'établir si l'on veut une définition en termes généraux ou spécifiques. À un extrême, elle pourrait simplement prévoir que tous les objectifs "bénéfiques à la communauté" sont charitables. À l'autre, elle pourrait comprendre une énumération détaillée des types précis d'objectifs qui seraient tenus pour charitables, ou même aller jusqu'à énumérer les organismes qui pourraient se qualifier. Dans le choix de l'une de ces définitions, il faudrait évaluer les coûts et les avantages entre une définition générale et une plus spécifique.

Le plus gros avantage d'une définition précise serait qu'elle apporterait plus de certitude dans l'application de la loi. Nous avons déjà mentionné que puisque les individus n'étaient pas susceptibles de prendre des engagements sur la base de la définition juridique du concept de charité, la certitude dans ce domaine n'était pas une considération très importante. Toutefois, cet attribut d'une législation n'est pas sans importance, même dans ce domaine. La certitude d'application aurait pour effet de: diminuer les dépenses encourues par les organismes pour aménager les objectifs charitables et contester les objectifs douteux; réduire la nécessité, pour le public en général, d'avoir à se fier sur des conseils d'experts pour se conformer à la loi; diminuer l'élément arbitraire des décisions de Revenu Canada et des tribunaux; et, diminuer les coûts de Revenu Canada rattachés à l'exécution de la loi.

Mais bien que des règles statutaires détaillées apportent plus de certitude à la loi, elles entraînent certaines dépenses. Entre autres, la dépense de temps et de ressources affectés à la formulation de ces règles au niveau législatif. Si la matière en cause intéresse plusieurs ministères gouvernementaux et qu'elle est susceptible de faire l'objet d'activités de la part des groupes à vocation communautaire, la formulation de règles détaillées pourra s'avérer un processus long et coûteux au niveau législatif. D'autres frais reliés à des règles statutaires détaillées procèdent du fait que celles-ci ne peuvent jamais prévoir en tous points la mise en application des principes généraux qu'elles sous-tendent. Il y aura invariablement des cas qui répondront au principe, mais n'entreront pas dans les règles détaillées, ou qui entreront dans celles-ci, mais ne répondront pas au principe sous-jacent. Ce problème de trop inclure ou de ne pas inclure suffisamment est une conséquence normale de la certitude d'application. Enfin, de façon générale, des règles détaillées ne peuvent pas s'accommoder de changements. Par conséquent, si le concept de charité évolue assez rapidement au fur et à mesure que des nouveaux besoins sociaux surgissent ou que les valeurs changent, les directives pourraient devenir désuètes.

Dans certains cas, il serait possible de diminuer les deux derniers coûts reliés à des règles détaillées en utilisant certaines techniques de formulation; par exemple, appuyer les règles sur un principe général, ou stipuler des principes généraux et ensuite se servir de directives détaillées ou de règles spécifiques en guise d'illustrations, ou d'applications générales ou normales du principe.

L'analyse ci-dessus était structurée comme si le choix se posait entre une définition générale ou détaillée du concept de charité. Toutefois, étant donné que des règles détaillées devront être formulées ou déduites à partir de principes généraux pour résoudre des cas particuliers, il pourrait être plus juste de dire que le choix portera sur l'organisme gouvernemental auquel la responsabilité de formuler des règles détaillées devrait être confiée: le Parlement, le Cabinet, ou Revenu Canada et les tribunaux.

Si l'on juge que le Parlement est l'organisme le plus approprié pour formuler des règles détaillées, elles devront alors faire l'objet d'un texte législatif. Si elles devaient être formulées par le Cabinet, alors le Parlement devrait simplement décréter un principe général et déléguer au Ministre des Finances le pouvoir de prescrire des règlements pour définir les objectifs charitables. Enfin, si l'on juge que l'organisme le plus approprié serait Revenu Canada et les tribunaux, alors le Parlement devrait décréter un principe général et laisser ces derniers l'interpréter. Dans ce cas, étant donné que les causes qui se rendent devant les tribunaux sont si peu nombreuses, il serait plus réaliste de laisser Revenu Canada décider des applications individuelles, assujetties à la révision sporadique des tribunaux, ce qui constituerait, en fait, une formulation de règles détaillées. Bien sûr, Revenu Canada pourrait apporter de temps à autre une certaine cohérence à cet ensemble de décisions et de jurisprudence en publiant un bulletin d'interprétation dans lequel il énoncerait sa pratique générale et son interprétation de la loi.

Plusieurs facteurs sont à considérer avant de déterminer quelle autorité décisionnelle devrait formuler les règles détaillées.

L'avantage de mettre des règles détaillées sous forme législative est que le Parlement en garderait le contrôle. C'est un point particulièrement important lorsque le principe général est relativement ouvert, comme celui des "objectifs bénéfiques à la communauté" pour définir le concept de charité, et que la formulation de règles détaillées nécessite des jugements politiques importants. D'un autre côté, la formulation d'une telle législation peut être très longue et relativement peu efficace, particulièrement si elle est complexe et que plusieurs ministères gouvernementaux et groupes à vocation communautaire sont impliqués. En

outre, si la loi est susceptible d'appeler des changements continuellement, étant donné que le Parlement ne peut y consacrer qu'une attention sporadique, il ne serait pas l'organisme approprié pour formuler les détails.

L'adoption d'une norme large sous forme législative, et la délégation du pouvoir de réglementation, constituent souvent une technique décisionnelle commode. L'argument en faveur d'une telle délégation est très fort lorsqu'il s'agit d'établir des règles bien détaillées et que cela exige des connaissances spécialisées. C'est, bien sûr, la justification traditionnelle pour transférer l'autorité législative subordonnée à des organismes administratifs. Si un tel pouvoir décisionnel était délégué dans la Loi de l'impôt sur le revenu, le ministère des Finances serait le principal responsable de la préparation des règles.

Enfin, si une norme large était adoptée, mais qu'aucun pouvoir de réglementation n'était accordé au ministère des Finances, alors ce sont les tribunaux qui détiendraient l'autorité ultime d'établir les règles détaillées. Cependant, puisque la décision initiale d'enregistrer un organisme comme charitable revient à Revenu Canada et que peu de causes vont en appel devant les tribunaux, c'est Revenu Canada qui effectivement élaborera la norme générale nécessaire. Celui-ci pourrait le faire simplement en décidant des causes individuelles et, éventuellement, en établissant une pratique qui deviendrait connue de ceux qui ont habituellement à s'en servir, ou il pourrait publier un bulletin d'interprétation dans lequel il rationaliserait la loi et indiquerait sa pratique. L'avantage de déléguer le pouvoir décisionnel aux tribunaux serait, en fait, de conserver la valeur de précédent de la jurisprudence existante. En outre, les tribunaux peuvent appliquer les principes sous-jacents aux nouveaux besoins sociaux au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Un désavantage important de la délégation aux tribunaux, est que des décisions pourraient être prises sur des causes individuelles sans une audition systématique de la preuve sur les bénéfices éventuels d'un objectif particulier, et aussi que les principes qui seront suivis dans les causes futures seront établis à partir de ces causes individuelles sans que toutes les parties aient put être entendues. Un avantage important de déléguer le pouvoir de réglementation au ministère des Finances est que celui-ci peut aviser toutes les personnes intéressées lorsqu'il émet des nouveaux règlements et prendre connaissance de tous les commentaires reçus et les examiner.

2. Cours ou tribunal spécialisé

Quelque détaillée que soit une définition statutaire, ou quelque élaborées que soient les décisions sur les causes individuelles, il y aura toujours des trous et des ambiguïtés dans la définition du concept de charité. Dans la discussion ci-dessus, nous avons présumé que ce seraient les tribunaux qui en dernier

ressort seraient appelés à combler les trous et à résoudre les ambiguïtés dans les cas individuels. Toutefois, il n'est pas nécessaire, ni peut-être même souhaitable, que ce soient les tribunaux qui agissent comme arbitres ultimes pour décider quels objectifs sont charitables. La décision finale pourrait relever d'un tribunal administratif dont les membres seraient nommés par le gouvernement fédéral. La forme exacte de ce tribunal et le genre de personnes qui y seraient nommées pourraient varier considérablement. Nous ne discuterons pas ici des détails de procédures possibles, ni des membres éventuels. Dans nos considérations sur ce qui devrait entrer en ligne de compte pour établir si la décision relative à un objectif charitable devrait relever des cours ou d'un tribunal spécialisé, nous présumerons que le tribunal administratif se composera de membres qui ont une certaine expertise, ou qui en acquerrons une, en ce qui concerne les fonctions et l'administration du secteur volontaire.

Plusieurs commentateurs ont suggéré la nomination d'un tribunal spécialisé pour déterminer si des objectifs particuliers étaient charitables pour fins d'impôt; toutefois, la plupart de ceux qui soulèvent la question sont ambigus.228 Par exemple, Nightengale semble en faveur de laisser la question de ce qui est une oeuvre de charité à un tribunal spécialisé, mais fait une mise en garde:

> Il serait insensé de sous-estimer les difficultés auxquelles un tribunal aurait à faire face, quelque bien éclairés que soient ses membres, et quelque bien représentés que soient les donateurs, les bénéficiaires et les services sociaux. Il aurait encore à interpréter des 'objectifs bénéfiques à la communauté' ou des choses semblables. La mesure dans laquelle il favoriserait, ou devrait favoriser, par exemple, les groupes de pression qui représentent les minorités, n'a pas encore été très bien établie.229

Au cours des années, George Keeton, le commentateur anglais le plus illustre sur le droit des oeuvres de charité, a fait valoir des réserves sur la question. Dans la première édition de son volume intitulé The Modern Law of Charities, il semble favoriser la nomination d'un tribunal spécialisé. Il conclut en disant:

> La question de savoir si l'on devrait enlever complètement aux tribunaux ordinaires la juridiction pour décider ce qui est une oeuvre charitable et ce qui ne l'est pas, pour la remettre à un tribunal administratif spécial qui agirait selon une définition formulée en termes larges, et enchâssée dans une Loi du Parlement, demande un examen sérieux.230

Cependant, neuf ans plus tard, alors qu'il était co-auteur de la seconde édition de son livre avec L.A. Sheridan, il exprimait la réserve suivante: "nous ne pouvons pas prendre pour acquis que, face à une législation identique, des tribunaux administratifs l'interpréteraient plus étroitement en accord avec la politique du Parlement que ne l'ont fait les cours."[231]

Pour résoudre la question d'établir si la décision de dernier ressort sur la nature charitable d'un objectif devrait relever d'une cour ou d'un tribunal spécialisé, il faut prendre en considération les facteurs suivants :

1. La méthode de raisonnement adoptée par les cours, et les caractéristiques institutionnelles de celles-ci, sont-elles appropriées pour résoudre la sorte de questions soulevées dans les causes portant sur la définition du concept de charité?

Les tribunaux sont bien placés pour résoudre des litiges par raisonnement analogique, ainsi que lorsque les parties en cause sont susceptibles de présenter tous les faits pertinents et les considérations de politique. Lorsque la solution des questions présentées est susceptible d'exiger de l'expertise ou de la spécialisation, ou qu'elle peut nécessiter l'examen de questions sociales générales, les tribunaux constituent un forum moins approprié.

Si l'on en arrive à une définition ouverte des fins charitables, comme des "objectifs bénéfiques à la communauté", le tribunal responsable pourrait être appelé à faire des constatations difficiles sur des faits sociaux généraux. Par exemple, le commentateur d'une cause canadienne dans laquelle des centres communautaires avaient été déclarés non "charitables", disait que pour décider si des centres communautaires étaient ou non charitables.

> Il nous faudrait en savoir davantage sur la nature et la fonction des centres communautaires au Canada, sur la mesure de fonds publics et de dons privés qui servent à leur création et à leur entretien, sur la mesure d'autosuffisance communautaire dans les différents types de communautés, et les réclamations globales que les centres communautaires peuvent légitimement faire, directement ou indirectement, à partir de diverses formes de taxation.232

Ce genre de questions pourrait se poser à l'égard de presque tous les objectifs charitables présumés pour établir s'ils sont "bénéfiques à la communauté" et, par conséquent, s'ils devraient faire l'objet d'un allégement fiscal. Il ne fait aucun doute que les tribunaux ne sont pas les forums appropriés pour faire des constatations sur des questions sociales générales comme celles-ci.233 Pour établir l'importance des besoins sociaux courants,

des jugements de valeur sont également nécessaires. Il est évident que les juges n'ont pas l'expertise nécessaire pour déterminer de tels besoins, ni qu'ils ont la formation pour établir des politiques sociales.

Il pourrait être également soutenu que, compte tenu de l'intérêt public important qui est en cause dans les décisions individuelles de ce qui est une oeuvre de charité, ce sont des spécialistes qui devraient en décider. Ils seraient capables de percevoir l'implication d'un cas dans un contexte plus large que ne peuvent le faire les juges.

D'un autre côté, dans la vaste majorité des cas où la définition du concept de charité est en litige, un examen en profondeur et critique des besoins sociaux courants n'est vraisemblablement pas nécessaire. La plupart ne visent strictement que des questions de faits, comme d'établir si les objectifs de l'organisme contiennent un élément d'intérêt personnel trop important pour se qualifier en tant qu'oeuvre de charité. C'est le genre de questions avec lesquelles les juges sont habiles, et pour lesquelles les règles de procédure judiciaire sont appropriées. Même lorsqu'il s'agit d'établir si un objectif particulier est "bénéfique à la communauté", il est peu probable que la situation soit si nouvelle qu'elle ne puisse être résolue par un raisonnement analogique et une bonne intuition, sans qu'il soit nécessaire de mener une enquête exhaustive sur les besoins sociaux courants.[234]

2. Devrait-on considérer la doctrine politique courante pour la formulation de règles détaillées?

Les cours sont plus isolées de la doctrine politique courante que ne le sont les tribunaux administratifs.[235] Par exemple, les juges sont nommés à vie et, par conséquent, n'ont pas besoin de la faveur des politiciens en place.

Il pourrait être soutenu que la définition du concept de charité devrait être aussi libre que possible de toute pression politique et des idéologies politiques courantes. Si la décision fait l'objet de trop de pressions politiques, ou si le test de l'utilité sociale est défini en fonction des croyances politiques du jour, alors le bien-fondé d'un bon nombre de justifications traditionnelles du secteur de l'action volontaire, en tant qu'équilibre des forces à l'égard de l'État et centre indépendant de l'innovation d'activités sociales, devient douteux.

D'un autre côté, il a été soutenu que la définition du concept de charité est tellement politique en elle-même que sa nature politique devrait être explicite. Un commentateur anglais s'exprimait comme suit:

> la seule solution est de reconnaître qu'il s'agit (la définition de charité) d'un domaine qui relève surtout de l'administration publique, non pas du droit privé, et que puisque toute société peut placidement prédire que l'Etat interviendra dans la formulation des règles fondamentales, la controverse politique ne saurait être évitée. Nous devrions examiner sérieusement la possibilité d'en décharger non seulement la Chancellerie, mais les juges en général et, en plus, de le soustraire au contrôle les précédents établis par les juges. Nous devrions reconnaître la prédominance de son contenu social et politique en le confiant à un organisme mandaté pour prendre ces facteurs en considération, et ainsi détruire sa présente caractérisation comme une affaire privée entre parties. Il serait peut-être même acceptable d'en remettre le contrôle présentement à un organisme politique nommé, qui répondrait à ses maîtres politiques qui changent selon les hasards de Westminster.236

3. Les juges seraient-ils vraisemblablement sympathiques à un objectif social général?

A cause du processus de sélection, ou de leur formation juridique, les juges ont tendance à acquérir un ensemble insolite de biais politiques et autres. On a justifié le transfert de plusieurs questions à des tribunaux administratifs en soutenant que les juges, en tant que groupe, n'étaient pas suffisamment sensibilisés aux politiques déclarées du Parlement. Il s'agit donc d'établir si les juges ont révélé des partialités inhérentes au système qui les rendent incapables d'établir si des objectifs particuliers sont charitables ou non.

4. Les procédures antérieures au procès et l'audition genre procès des cours sont-elles nécessaires?

Les procédures judiciaires tendent à être longues, techniques et, parce qu'elles requièrent le concours d'avocats, coûteuses. Ce type de procédures n'est pas nécessaire pour résoudre certaines questions. En particulier, s'il est peu probable que les faits historiques relatifs aux parties soient en cause, ou qu'il faille rationaliser un ensemble complexe de jurisprudence, il serait possible d'utiliser une procédure beaucoup plus simple.

5. L'organisme responsable devrait-il avoir des fonctions autres que celle de trancher les litiges individuels?

Les juges décident des cas individuels qui leur sont présentés, puis sont susceptibles de ne jamais revenir sur la question. S'il est souhaitable que l'organisme responsable puisse entamer l'action, exercer une surveillance continuelle en tant qu'expert, ou formuler des politiques générales, les cours ne sont évidement pas le tribunal approprié.

Outre les points susmentionnés, pour établir si une cour ou un tribunal spécialisé devrait décider si des objectifs particuliers sont charitables ou non, plusieurs considérations relatives à la mise sur pied d'un tribunal doivent être examinées: qui serait nommé et quelles procédures seraient suivies; serait-il pratique d'établir un tribunal qui ne s'occuperait que des litiges sur la définition de charité, c'est-à-dire, y aurait-il suffisamment de causes et s'agirait-il d'une tâche que les responsables pourraient assumer pendant une longue période de temps; le tribunal devrait-il entreprendre d'autres tâches afin d'assurer que les membres acquièrent et gardent une large perspective en fonction de leur travail; le tribunal aurait-il tendance à devenir partial à des segments du secteur de l'action volontaire, ou à celui-ci en général; quels points juridictionnels pourrait soulever la nomination d'un tribunal pour traiter des questions relatives aux oeuvres de charité; et comment établir le mécanisme administratif qui assurerait un juste équilibre d'indépendance et d'imputabilité politique.

D. Exemples des tentatives de codification

Il semble évident en soi qu'une tentative sérieuse de codification du concept de "charité" pour fins fiscales, devrait commencer par une déclaration claire des raisons pour lesquelles le gouvernement désire subventionner certains organismes au moyen d'un système de subventions correspondantes inhérent à la déduction d'impôt. Une fois ces raisons bien articulées, il faudrait formuler une définition qui assure leur mise en oeuvre.

Les motifs fonctionnels qui ont servi à défendre la déduction d'impôt des contributions à des organismes de charité, bien qu'énoncés de différentes façon, impliquent une chaîne de raisonnement qui contient trois prémisses de faits.237

(1) Les organismes de charité fournissent au public des biens et des services que le gouvernement serait autrement obligé de fournir. (Mais ceci ne nous dit pas pourquoi les oeuvres de charité devraient les fournir plutôt que le gouvernement lui-même.)

(2) Le fait de favoriser les organismes de charité pour fournir ces services encourage l'altruisme, la diversité et l'expérimentation et, de la sorte, ces services sont fournis d'une façon souvent moins coûteuse, qui répond mieux aux besoins locaux et qui est plus humaine que si le gouvernement lui-même les dispensait. (Mais ceci ne

nous dit pas pourquoi le gouvernement devrait subventionner ces activités indirectement au moyen d'une déduction d'impôt en faveur des donateurs, plutôt que d'une autre façon.)

(3) La subvention à un organisme de charité au moyen d'une déduction d'impôt encourage le pluralisme et assure l'absence de toute évaluation ou intervention gouvernementale, directe ou indirecte, dans ses activités, ce qui est nécessaire pour qu'il puisse atteindre les objectif susmentionnés.

Même en présumant que l'on pourrait s'entendre sur une série de prémisses, comme celles mentionnées ci-haut, pour justifier la déduction d'impôt des contributions aux oeuvres de charité, la tentative d'en déduire une définition du concept de charité présenterait encore des difficultés évidentes. Bien qu'il serait sans doute possible de s'entendre sur une signification de base, il est peu probable que tel soit le cas en ce qui concerne les domaines marginaux. Il est également peu probable que la signification de base diffère de beaucoup de celle qui est rattachée au terme dans son usage ordinaire ou son usage légal actuel. C'est sans doute pour ces raisons que personne n'a tenté de formuler une définition exhaustive de la notion de charité explicitement fondée sur les motifs de subvention. La plupart se sont contentés de reformuler la définition de common law avec plus ou mois de détails.

Au Canada,là où le concept a été codifié on a simplement reformulé la catégorisation de la cause Pemsel. Par exemple, en Ontario, la Mortmain and Charitable Uses Act[238] prévoit: (traduction) "Les usages suivants seront présumés charitables en vertu de la présente Loi (a) le soulagement de la pauvreté, (b) l'éducation, (c) l'avancement religieux, et (d) toute fin bénéfique à la communauté, qui ne tombe pas dans les catégories susmentionnées."

Toutefois, au Canada, la Coalition des organisations nationales volontaires a proposé une définition statutaire du concept de charité, et, dans d'autres juridictions, la codification du concept a fait l'objet de diverses tentatives. Ces propositions ou définitions statutaires sont présentées dans les différents appendices qui accompagnent le présent document. Certaines de ces définitions constituent simplement une élaboration des catégories de la cause Pemsel; par exemple, les définitions proposées par la Coalition des organisations nationales volontaires (Appendice 1), Brumgate, un érudit juridique (Appendice 2), et l'American Law Institute dans son ouvrage, Restatement of the Law of Trust (Appendice 3). D'autres sont comprises dans une énumération détaillée des objectifs charitables, semblable au préambule du Statute of Uses, 1601, mais plus détaillé et plus à jour; par exemple, les définitions proposées par le Report on Charity Law and Voluntary Organizations (Goodman Report) (Appendice 4), Keeton et Sheridan, érudits juridiques (Appendice 5), et la définition contenue dans

l'Internal Revenue Code, Regulations, des États-Unis (Appendice 6). Enfin, les organismes qui se qualifient pour recevoir des contributions déductibles d'impôt en Australie sont spécifiquement mentionnés dans l'Income Tax Assessment Act de ce pays (Appendice 7).

NOTES

1. Dans le présent ouvrage, toutes les références à la Loi de l'impôt sur le revenu ou à la Loi visent la Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1952, c. 148, modifiée par 1970-71-72, c. 63, à moins d'indication contraire.

2. Alinéa 110(1)a). Toutes les références dans ces notes à des dispositions statutaires, visent des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, à moins d'indication contraire.

3. Les écrits sur cette question abondent. Voir plus récemment, Berman et Waitzer, "Public Policy and the Tax Treatment of Phylanthropy," (1982-83) The Philanthropist (Hiver) 2; Goodman, "Proposed changes in the Tax Credit System," (1982-83) The Philanthropist (Hiver) 13.

4. Toutes les références à des dispositions statutaires dans le présent ouvrage visent des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, à moins d'indication contraire.

5. Pour une discussion sur ces règles, voir Brown, Tax Treatment of Charities," 1 The Philanthropist (no 2) 3 (1977-80); Brown et Dickson, "A Kaleidoscopic View of the Charity Admendments," 2 The Philanthropist (no 2) 14 (1977-80; Panel Discussion, "Income Taxation of Charities - 1976 Amendments," dans Canadian Tax Foundation, Report of the Proceedings of the Twenty-Eighth Tax Conference (1976), p. 149. Voir aussi J.J. Coons, Charities and Charitable Donations: An Evaluation of Canadian Tax Treatment (Don Mills, Ontario: CCH Canadian Limited, 1978) et A.B.C. Drache, Canadian Tax Treatment of Charities and Charitable Donations, 2è éd. (Toronto: Richard De Boo Limited, 1980).

6. Ministère des Finances, Document de travail: Le régime fiscal des organismes de charité (Ottawa, 1975).

7.

8. C. des C., Débats, 18 juin 1971, p. 6895.

9. Voir supra note 6.

10. Conseil consultatif national sur l'action volontaire, People in Action (Ottawa: Approvisionnements et Services, 1978).

11. Pour un exposé de leurs inquiétudes, efforts et propositions, voir Morrison, "Redefining 'Charities' in the Income Tax Act," (1982-83) The Philanthropist, (Hiver) 10.

12. Voir divers discours du Ministre.

13. Voir le chapitre 2 du présent document.

14. Alinéa 149(1)(l).

15. L'alinéa 110(1)a) prévoit qu'à l'intérieur de certaines limites, un contribuable peut déduire les contributions faites aux organismes suivants: (i) organismes de charité enregistrés, (ii) associations canadiennes enregistrées d'athlétisme amateur, (iii) corporations de logement résidant au Canada et exonérées de l'impôt prévu par la présente Partie en raison de l'alinéa 149(1)i), (iv) municipalités canadiennes, (v) Nations unies ou à ses organismes, (vi) universités à l'extérieur du Canada, reconnues comme étant des universités qui comptent d'ordinaire, parmi leurs étudiants, des étudiants venant du Canada, et (vii) oeuvres de charité à l'extérieur du Canada auxquelles Sa Majesté du chef du Canada a fait un don au cours de l'année d'imposition du contribuable ou des douze mois précédant cette année d'imposition

16. La plupart des organismes qui demandent leur enregistrement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu sont des organismes incorporés selon les dispositions spéciales de la Loi pertinente sur les corporations visant les incorporations d'organismes à but non lucratif ou sans capital-actions. Voir People in Action, supra note 10, pp. 216-22; D.W.M. Waters, Law of Trusts in Canada (Toronto: Carswell, 1974), p. 420. Avant 1972, il y avait apparemment des doutes sur la question de l'enregistrement d'une fiducie en tant qu'organisme charitable en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ils ont cependant été dissipés. Voir Waters, supra note 16, p. 447.

17. Sous-alinéa 110(1)a)(ii).

18. Voir infra, note 20-24.

19. Pour une discussion additionnelle sur leurs significations précises, voir Waters, supra note 16, p. 420-21.

20. Alinéa 149.1(1)d).

21. Sous-alinéa 110(8)c)(i).

22. Alinéa 149.1(1)b).

23. Alinéa 149.1(1)a).

24. La définition de "fins charitables" englobe "le versement de fonds à des donataires reconnus", alinéa 149.1(1)c). La définition de "donataire reconnu" englobe les oeuvres de charité enregistrées, alinéa 149.1(1)h).

25. La signification en common law des activités charitables est, en fait, élargie dans la Loi par le paragraphe 149.1(6) pour inclure une activité commerciale complémentaire, la provision de fonds (dans une certaine limite) à d'autres organismes charitables enregistrés, et à un organisme de charité associé. En vertu du paragraphe 149.1(10) elle est aussi élargie pour comprendre le paiement d'une somme de son capital à un autre organisme de charité enregistré.

26. The Commissioners for Special Purposes of the Income Tax c. Pemsel, (1891) A.C. 531 (H.L.).

27. La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, 1917, 7-8 Geo. V., c. 28.

28. C.P. Plaxton et F.P. Varcoe, A Treatise on the Canadian Income Tax Act (Toronto: Carswell Co., 1921), p. 178.

29. L'usage du terme "institution" dans la définition a cependant eu pour effet de rendre taxable la forme la plus courate d'organismes et de fiducies charitables. Dans une série de causes, les tribunaux ont jugé qu'une "institution charitable" ne comprenait pas une fiducie charitable. Voir M.N.R. c. Trusts and Guarantee Company (Bertristle Trust (1940) A.C. 138, 1 D.T.C. 499-64 (P.C.) et Burns Estate c. M.N.R. (1950) A.C. 218 (1950) C.T.C. 393 (P.C.). Il n'était pas non plus clair que le terme "organisme de charité", qui était utilisé lorsque l'article fut amendé en 1948, voir infra note 30, comprenait une fiducie charitable. Voir Waters, supra note 16, p. 447, n. 27. En 1959, la Loi était modifiée pour ajouter un article qui exonérait explicitement d'impôt une fiducie charitable qui était utilisée comme une fondation, p. ex. un organisme de charité faisant des octrois, et l'assujettissait à certaines exigences de paiements. Lors de l'introduction de la mesure, le Ministre des Finances, l'Honorable M. Abbott, indiquait: "il est douteux que dans le passé ces organismes aient été clairement admissibles à l'exemption" et "il y a eu des occasions d'abus dans le cas de ces fondations." C. des C., Débats, 18 mai 1950, p. 2618. Depuis 1972, un "organisme" est défini comme comprenant une fiducie. Alinéa 110(8)c).

30. Alinéa 57(1)d) de la Loi de l'impôt sur le revenu de 1948, 11-12 Geo. IV., c. 51, prévoit une exemption d'impôt "d'un organisme administré exclusivement à des fins de bienfaisance ou une organisation agricole, un board of trade ou une chambre de commerce dont aucune partie du revenu n'était payable à un propriétaire, membre ou actionnaire de ces organisations, ou ne pouvait par ailleurs être disponible pour servir au profit personnel de ceux-ci".

31. Alinéa 2b) du Projet de loi no 310, pour modifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, reproduite dans les débats de la C. des C., 24 mai 1930, p. 2512.

32. Voir C. des C., Débats, 24 mai 1930, pp. 2512-19.

33. Id., pp. 2514.

34. C. des C., Débats, 28 mai 1950, pp. 2714-15.

35. Id., pp. 2714-15.

36. Id., p. 2715.

37. L'historique de l'évolution du concept de charité est retracé en détail dans; G. Jones, History of the Law of Charity, 1532-1827 (London: Cambridge University Press, 1969); W.K. Jordon, Philanthropy in England 1480-1660 (New York: Russell Sage Foundation, 1959); D. Owen, English Philanthropy 1660-1960 (Cambridge: Belknap Press, 1964). Il y a un court sommaire dans M. Chesterman, Charities, Trusts and Social Welfare (London: Weidenfeld et Nicolson, 1979), chs. 2,3; G.W. Keeton, L.A. Sheridan, The Modern Law of Charities 2è éd. (Belfast, Northern Ireland Legal Quarterly, Inc., 1971) ch. 1; Report of the Commission on the Law and Practice relating to Charitable Trusts (Nathan Committee) Cmd. 8710 (London: HMSO, 1952), pp. 15-16; B. Whitaker, The Foundations (Harmondsworth: Penguin Books), ch. 21. Les survols historiques qui suivent s'inspirent de ces sources.

38. Voir G. Spence, The Equitable Jurisdiction of the Court of Chancery (Philadelphia: Tea et Blanchard, 1846), vol. I, pp. 585 et suivantes.

39. Statute of Charitable Uses, 1601, 43 Eliz., c. 4. Le statut fut apparemment préparé par un comité sur lequel siégeait Francis Moore qui, peu de temps après, écrivit abondamment sur ses objectifs. Voir Jones, "Francis Moore's Reading on the Statute of Uses," (1967) Cambridge L.J. 224. Au sujet d'une suggestion à l'effet que le préambule aurait été copié en grande partie d'un passage de William Langland dans The Vision of Piers the Plowman, écrit plus de 200 ans plus tôt, voir Moe, "The Vision of Piers Plowman and the Law of Foundations," 102 Proceedings of the American Philosophical Society 371 (1958).

40. Pour une courte description du contexte social et économique du Statute of Uses, 1601, voir W.S. Holdsworth, A History of English Law (London: Methuen Co., 1924) Vol. 4, pp. 387-402.

41. Voir infra notes 49-51.

42. (1805), 10 Ves. 522; 32 E.R. 947 (Ch. Ct.).

43. Id., à 523; 32 E.R. à 948.

44. (1805), 9 Ves. 399, 400; 32 E.R. 656, 657. ( ).

45. Id., à 405; 32 E.R. à 658-59.

46. Supra note 42, p. 532; 32 E.R. à 951. En anticipation sur un sujet qui sera discuté ci-dessous, il est intéressant de noter qu'en soutenant que des fins charitables ne pouvaient pas simplement équivaloir au bénéfice public, Romilly donnait des exemples de plusieurs fins qui pourraient être au bénéfice du public, mais qui ne seraient nettement pas jugées charitables :

> Il existe divers exemples de libéralités que l'on ne peut pas décrire comme des charités : l'établissement d'un cabinet d'histoire naturelle, expositions anatomiques, galeries de tableaux, à la disposition public: legs à une société africaine, pour recueillir des renseignements à l'intérieur de l'Afrique devant contribuer à améliorer l'état dégradé de la société dans cette partie du monde; tous sont des exemples de libéralités; mais non des charités. (Supra note 42, p. 533; 32 E.R. à 950-51).

Toutes ces fins seraient vraisemblablement jugées charitables aujourd'hui.

47. Infra, note 60.

48. Supra, note 42, p. 541; ;32 E.R. à 954.

49. Voir M. Chesterman, Charities, Trusts and Social Welfare (London: Wadenfeld et Nicolson, 1979), p. 55.

50. Voir G. Jones, History of the Law of Charity. 1532-1827 (London: Cambridge U.P., 1969), p. 109.

51. Id., p. 116-17.

52. Jones, supra note 50, p. 116-117. L'attitude de Lord Nothington se reflète dans une déclaration dans Att. Gen. c. Tyndall ((1764) Amb. 615, 616, 27 E.R. 399, 340 (Ch. D.)) où Lord Henley affirme qu'il "est indifférent aux donateurs dans quelle espèce de charité ils mettent leur argent: non pas un service aux pauvres, mais la vanité est leur motif".

53. Voir généralement D. Owen, English Philanthropy 1660-1960 (Cambridge: Belknap Press, 1964), pp. 330-335; Chesterman, supra note 49, pp. 58-62; "Memorandum by the Board of Inland Revenue on the Subject of the Exemption from Income Tax Enjoyed by Charities", dans Sixth Installment of the Minutes of Evidence, Royal Commission on the Income Tax (London: HMSO, 1920), Appendice no. 31.

55. Loi de l'impôt sur le revenu, 1799, 39 Geo. III, c. 13, art. 5.

56. 43 Geo. III, c. 122.

57. 5 & 6 Vict., c. 35.

58. Mais voir Owen, supra note 53, p. 330 ("Nous ne pouvons que conjecturer sur les motifs qui ont poussé Pitt à inclure dans sa Loi de l'impôt sur le revenu de 1799, une clause exonérant les organismes charitables, mais c'était une décision assez normale. Pour ne citer qu'un exemple, les écoles élémentaires et les écoles libres portaient tout le fardeau de l'éducation populaire et, par conséquent, remplissaient une fonction publique d'une valeur incontestable. Il aurait été impensable d'imposer le revenu de ces organismes quasi-publics" (note omise).

59. L'extrait suivant tiré des déclarations financières de 1863, résume ses inquiétudes: "si nous avons le droit de donner l'argent public, nous n'avons par le droit de le donner aveuglément. Nous sommes tenus de la donner avec discernement; tenus de le donner avec surveillance; tenus en tant que Parlement constitutionnel, si les hôpitaux doivent recevoir une subvention, d'exercer une certaine mesure de contrôle". Cité dans D. Owen, supra note 53, p. 331.

60. Dans son discours devant le Parlement, Gladstone soulignait que suite à son argument dans sa déclaration financière de 1863, il avait été frappé "par la manière adroite dans laquelle l'armée charitable, si l'on peut l'appeler ainsi, avait été établie". Cité dans D. Owen, supra note 53, p. 332.

61. (1891) A.C. 531 (H.L.).

62. (1888), 15 Sess, Cas. (4è série) 682 (Ct. of Sess., 1ère Div.).

63. (1888), 22 Q.B.D. 296 Lord Coleridge, C.J. se sentait lié par Bairds' Trustees, id. L'autre juge qui entendit la cause en Cour d'appel, le juge Grantham, était d'avis que l'on avait interprété le statut trop étroitement dans Bairds' Trustee; il retirait cependant sa décision parce que la cour était divisée également.

64. Supra note 61, p. 568.

65. Supra note 61, p. 591.

66. Supra note 61, p. 583.

67. Voir supra note 42.

68. Les cours de presque tous les pays du commonwealth utilisent essentiellement la même méthodologie pour établir si une fin est charitable. Au Canada, les tribunaux citent souvent des décisions, sur lesquelles ils se fient, des autres pays du commonwealth, particulièrement, bien sûr, celles des tribunaux du Royaume-Uni. Les cours américaines appliquent aussi la définition de la notion de charité de la common law, et motivent habituellement leurs décisions sous les mêmes rubriques que celles des tribunaux du commonwealth. Cependant, les cours américaines ne se sentent pas aussi tenues de référer aux catégories établies dans la cause Pemsel ou au préambule du Statute of Uses, 1601. Par conséquent, les tribunaux canadiens ne les citent pas aussi souvent. Mais les principes qu'elles appliquent sont essentiellement les mêmes. Les traités de droit les plus éminents pour chaque juridiction importante sont cités ci-dessous:

Canada: Oosterhoff, A.H., Cases on the Law of Trusts (Toronto: Carswell, 1980) ch. 6; Smith, B.G., Introduction to the Canadian Law of Trusts (Toronto: Butterworths, 1979), ch. 6; Waters, D.W.M., Law of Trusts in Canada (Toronto: Craswell, 1974), pp. 460-515; "Charities," (Ontario) 4 C.E.D. 3è éd. (Toronto: Butterworths), titre 24; "Charities," (Western) 5 C.E.D. 3è éd. (Toronto: Butterworths), titre 24.

Angleterre: Annual Charity Appeals Supplement of the Solicitor's Journal; Annual Charities Review of the New Law Journal; Chesterman, M., Charities, Trusts and Social Welfare (London: Weidenfelt et Nicolson, 1979), ch. 7; Clark, J.B., Theobald on Wills, 14è éd. (London: Stevens and Sons, 1982), ch. 35; Hanburry, H.G., et R.H. Maudsley, Modern Equity (London: Stevens and Sons, 1981), ch. 17; Hayton, D.J., Nathan and Marshall Cases and Commentary on the Law of Trusts, 6è éd. (London: Stevens and Sons, 1975), ch. 6; Keeton, G.W., et L.A. Sheridan, The Modern Law of Charities, 2è éd. (Belfast: Northern Ireland Legal Quarterly Inc., 1971), ch. 11; Keeton, G.W., et L.A. Sheridan, The Law of Trusts, 10è éd. (London: Professional Books Limited, 1974), ch. 12; Keeton, G.W., et L.A. Sheridan, Digest of the English Law of Trusts (Milton: Professionnal Books Limited, 1979), pp. 249 ss; Maudsley, R.H., et E.H. Burn, Trusts and Trustees: Cases and Materials (London: Butterworths, 1972), ch. 10; McMullen, D.H., S.G. Maurice et D.B. Parker, Tudor on

Charities, 6è éd. (London: Sweet and Maxwell, 1967) ch. 1,2; Lord Nathan, The Charities Act, 1960 (London: Butterworths, 1962); Parker, D.B., et A.R. Mellow, The Modern Law of Trusts, 3è éd. (London: Sweet and Maxwell, 1975), pp. 171 ss; Pettit, P.H., Equity and the Law of Trusts, 3è éd. (London: Butterworths, 1974), ch. 6; Picarda, H., The Law and Practice Relating to Charities (London: Butterworths, 1974), ch. 1; Riddall, J.G., The Law of Trusts 2è éd. (London: Butterworths, 1982); ch. 5;

Australie et Nouvelle-Zélande: Blacktop, B.J., Nevill's Concise Law of Trusts, Wills and Administration in New Zealand, 7è éd. (Wellington: Butterworths, 1980), ch. 3; Fricke, G., et O.K. Strauss, The Law of Trusts in Victoria (Sydney: Butterworths, 1964), ch. 10; Meagher, R.P., et W.M.C. Gummow, Jacobs' Law of Trusts in Australia, 4è éd. (Sydney: Butterworths, 1977), ch. 10.

Etats-Unis: Bogert, G.G., et G.T. Bogert, The Law of Trusts and Trustees, rev. 2è éd. (St. Paul, Minn.: West Publisher Co., 1977), ch. 19; Bogert, G.G., et G.T. Bogert, Handbook of the Law of Trusts, 5è éd. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1973), ch. 6; Scott, A.W., The Law of Trusts, 2è éd. (Boston: Little, Brown and Company, 1956), vol. IV, ch. 11; Scott, A.W., Abridgment of the Law of Trusts (Boston: Little, Brown and Company, 1960), ch. 11.

69. (1968) A.C. 138.

70. Id., p. 154.

71. Id.

Etats-Unis (suite)

72. Id., p. 146 par Lord Reid; p. 150 par Lord Upjohn; p. 155-56 par Lord Wilberforce.

73. Voir, par exemple, Waters supra note 16, et Chesterman supra note 68.

74. Cette question est examinée dans tous les manuels, mais voir en particulier Atiyah, "Public Benefits in Charities", 21 Modern Tax Review 138 (1958).

75. Voir, plus récemment, Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. c. Glasgow Corporation, (1968) A.C. 138.

76. Une citation illustre ceci:

> Il est généralement reconnu que le statut, comme l'indique son titre, ne cherchait pas tellement à définir la notion de charité qu'à supprimer les abus qui avaient pris place dans l'administration de certaines fiducies de nature charitable. Mais dès le début la pratique de la cour était de se référer au préambule de la loi afin d'établir si un objectif était ou non charitable. Les objets qui y étaient énumérés et tous les autres qui par analogie "sont présumés être dans son esprit et son "intention" et nul autre, sont charitables en droit.

Gilmour c. Coats, (1949) A.C. 426, 442-3 (H.L.) par Lord Simonds.

77. Mais peut-être que nous ne devrions pas juger trop vite. Aux Etats-Unis, bien que les règlements du Internal Revenue Code qui définissent la notion de charité n'embrassent pas explicitement "le soulagement ou le rachat des prisoniers ou captifs ... ", qui est mentionné dans le préabule, ils étaient interprétés de façon à permettre la déduction des dons en vue de racheter les prisonniers de la Bay of Pigs. Voir Bittker et Rahdert, "The Exemption of Non-profit Organizations from Federal Income Taxation," 85 Yale Law Journal 299, 331, n. 81 (1976).

78. Bien sûr, une fois que les tribunaux eurent adopté le préambule pour définir la notion de charité, le fait que la loi fut abrogée, ne devrait pas avoir beaucoup d'importance légalement.

79. Tel que le soulignait Lord Reid dans Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd., c. Glasgow Corporation, supra note 75, p. 147:

> ... cet élargissement graduel (par analogie au préambule) a précédé en autant que les causes modernes rapportées sont peu nombreuses dans lesquelles un legs ou donation était fait ou une institution établie pour un objet clairement spécifié et qui était au bénéfice du public en général et non d'individus, et malgré tout, était déclaré ne pas répondre à l'esprit et à l'intention du Statut d'Elizabeth I. Le procureur dans la présente cause a été invité à trouver une cause dans laquelle un objet était déclaré au bénéfice public, sans répondre à l'esprit et à l'intention de la loi. Mais il n'en a trouvé aucune.

80. Supra, note 75.

81. Supra, note 75, p. 156.

82. (1972) 1 Ch. 73 (C.A.).

83. Id., p. 94.

84. Voir "Appendice 8."

85. Voir en particulier, Chesterman, supra 68, pp. 174-191.

86. Morrison, "Redefining 'Charities' in the Income Tax Act," (1982-83) The Philanthropist (Hiver) 10. Voir généralement Benthan, "Charity Law and Legislation: Recent Development," 15 Current Legal Problems, 159, 160 (1962) (" ... dans plusieurs causes l'adhérence rigide aux précédents a mené à un fouillis d'anomalies."); Fridman, "Charities and Public Benefit," 31 Canadian Bar Review 537, 550 (1953) (" ... le critère de distinction (entre fins charitables et non charitables) n'est pas facile à trouver. Ces causes sont peut-être sans profondeur, mais elles sont anomales et illogiques" (note omise); Bentwich, "The Wilderness of Legal Charity," 49 Law Quarterly Review 520, 526 (1933) ("Le remède le plus évident et le plus simple à ce malaise litigieux en ce qui concerne la charité ... serait que le Parlement adopte une définition moderne ou une classification des charités en termes larges. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que ce soit l'interprétation judiciaire qui démêle ces noeuds légaux ... "); et Brady, "The Law of Charity and Judicial Responsiveness to Changing Social Need." 27 Northern Ireland Legal Quartely 198 (1976).

87(a).

G.W. Keeton, The Modern Law of Charities (London: Sir Issac Pitman & Sons Ltd., 1962), vii. Dans la deuxième édition de son ouvrage, alors que L.A. Sheridan et Keeton étaient co-auteurs, bien que ceux-ci ne répétèrent pas cette observation dans la préface, ils faisaient remarquer: "nous sommes bien loin de toute forme de définition satisfaisante." (Belfast: Northern Ireland Legal Quarterly Inc., 1971).

88. Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. A.-G., (1971) 2 W.L.R. 550, 564 (Ch. D.). Voir aussi Re Tetley (1923) 1 Ch. 258, 266 (C.A.), par Lord Sterndale M.R. ("Quant à moi, je suis incapable de trouver un principe quelconque qui puisse nous guider facilement et sûrement à travers le fouillis de causes pour établir ce qui constitue un don charitable ou un don non charitable. Si c'est possible, j'espère sincèrement qu'un bon jour, on formulera un principe. Tout le sujet se trouve dans une atmosphère

totalement artificielle".); Trustees of the Londonderry Presbyterian Church House c. Commissioners of Inland Revenue, (1946) N.I. 178, 187-88 (C.A.), par Andrews, L.J.C. ("les autorités, qui sont très nombreuses, sur la question de savoir si une fiducie particulière se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de la quatrième catégorie de Lord Macnaughten, renversent tous mes efforts de réconciliation ... Les esprits juridiques ne fonctionnent pas toujours de façon constante devant des faits reconnus différents; et nous ne pouvons que décrire le résultat comme étant, dans une certaine mesure, chaotique".); Re Howley's Estate, (1940) I.R. 109, 114, par Gavan Duffy J. ("En droit, le concept de charité est artificiel, et pendant quelque trois cents ans, sous la directive de pédants techniciens, il a erré plutôt loin du champ de la simple logique intelligente.")

89. G.W. Keeton et L.A. Sheridan, The Comparative Law of Trusts in the Commonwealth and the Irish Republic (London: Barry Rose, 1976), pp. 335-35 (note omise).

90. Report of the Royal Commission on the Income Tax (Colwyn Commission) Cmd. 615 (London: HMSO, 1920). Voir généralement dans les travaux de la Commission, B.E.V. Sabine, A History of Income Tax (London: Allen and Unwin, 1966), ch. X.

91. "Memorandum by the Board of Inland Revenue on the Subject of the exemption from Income Tax Enjoyed by Charities", supra note 53, para. 12.

92. Id., para. 15.

93. (Si la définition de charité est restreinte,) il y aurait sans doute des demandes de subvention étatique, ou d'augmentation de subvention étatique dans certains cas; même si, mises à part les autres considérations, le dégrèvement fiscal n'est pas une méthode scientifique d'appui étatique de tout objet, et si dans les cas en cause l'État devait juger à-propos de faire une contribution directe au lieu de l'exemption fiscale actuelle, il serait en mesure de faire cette contribution sujette à la saine administration de l'institution concernée, et de prendre les mesures nécessaires pour assurer:

(a) que la contribution de l'État est dépensée de façon économique et efficace; et

(b) que le soulagement apporté n'est ni inconvenant ni excessif.

Id., para. 18.

94. Supra note 90, paras. 305-09.

95. Supra note 90, p. 307.

96. Supra note 90, p. 306.

97. Income Tax Codification Committee, Report: Volume I; Report and Appendices, Cmd. 5131 (London: HMSO, 1936).

98. Id., p. 5.

99. Id., p. 221.

100. Id., p. 222.

101. Report of the Committee on the Law and Practice Relating to Charitable Trusts (Nathan Committee) Cmd. 8710 (London: HMSO, 1952). Voir généralement, Owen, supra note 53, ch. 21: Keeton, "The Nathan Report and Charities," dans G.W. Keeton, Social Change in the Law of Trusts (London: Issac Pitman, 1958), p. 96.

102. W.H. Beveridge, Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance (London: Allen and Unwin, 1949).

103. Voir Brunyate, "The Legal Definition of Charity," 61 Law Quarterly Review 268 (1945) et Keeton "The Charity Muddle," 2 Current Legal Problems 86 (1949). Peut-être la cause la plus célèbre est celle de la succession de Caleb Diplock qui avait laissé sa fortune "pour tout objet ou objets charitables ou de bienfaisance" que ses fiduciaires pourraient choisir. La Cour d'appel a maintenu qu'étant donné que "bienfaisance" était plus large que "charitable", la fiducie ne visait pas exclusivement des fins charitables et par conséquent était nulle à cause de l'incertitude Re Diplock (1941) Ch. 253 (C.A.).

104. Supra note 101, p. 1.

105. Supra note 101, p. 3.

106. Supra note 101, para. 137.

107. Supra note 101, para. 127.

108. Supra note 101, para. 137.

109. Le rapport semble dire que, après considération, les témoins profanes étaient de la même opinion. Voir supra note 101, para. 132. Dix ans plus tard, dans un ouvrage sur The Charities Act, 1960, qui mettait en oeuvre plusieurs des recommandations du Comité Nathan, Lord Nathan exprimait la conclusion du Comité dans les termes suivants:

> Bien que certaines causes qui avaient été jugées dans les dix années précédant immédiatement la mise sur pied du Comité avaient donné lieu à certaines appréhensions et incertitudes, le Comité a estimé que les tribunaux avaient réussi à garder la portée du concept de charité à la hauteur du changement social, et qu'il n'y avait aucune raison de modifier le contenu de la signification légale de charité, ni de tenter de formuler une nouvelle définition par l'énumération d'objets valides, parce que, selon lui, la flexibilité et la possibilité de croissance future étaient préférables à la certitude et la clarté.

H.L. Nathan, The Charities Act, 1960, (London: Butterworths, 1962), p. 8. Il est intéressant de noter que dans le texte du rapport, le Comité avait été ambigu quant à la nécessité d'une définition. Par exemple, au paragraphe 140, il indiquait: "Nous estimons qu'une reformulation de la 'définition' du concept de charité est nécessaire." Il semble l'avoir oublié dans ses recommandations.

110. Supra note 101, para. 132.

111. Supra note 101, para. 140.

112. Supra note 101, para. 139.

113. Supra note 101, para. 128 (" ... nous n'avons entendu aucune représentation à l'effet que le contenu du terme 'charité', tel qu'il est présentement formulé dans l'énorme masse de jurisprudence sur le préambule, serait soit trop large ou trop étroit.").

114. Government Policy on Charitable Trust in England and Wales, Cmd. 9538 (London: HMSO, 1955).

115. Id., para. 3.

116. Royal Commission on the Taxation of Profits and Income: Final Report, Cmd. 9474 (London: HMSO, 1955), para. 165-175.

117. Id., p. 56, para. 168.

118. Id., p. 352, para. 5.

119. Id., p. 56, para. 170.

120. Id., p. 55, para. 167.

121. Id., p. 56, para. 169.

122. Id., p. 57, para. 173.

123. Id., p. 58, para. 175.

124. Id., p. 352, para. 2.

125. Id., p. 352, para. 4.

126. Id., p. 353, para. 6.

127. Id., p. 417, para. 211.

128. 8 et 9 Eliz. 1960, c. 58. Voir généralement D. Owen, English Philanthropy 1660-1960 (Cambridge: Belknap Press, 1964), ch. 21; Marshall, "The Charities Act, 1960," 24 Modern Law Review 444 (1961); Lord Nathan, Nathan on the Charities Act, 1960 (London: Butterworths, 1962), et Maurice, "The Charities Act, 1960," 24 Conv. (N.S.) 390 (1960), réimprimé dans S.G. Maurice, The Charities Act, 1960 (London: Sweet & Maxwell, 1961).

129. Voir en particulier, la déclaration du Home Secretary, Hansards (Commons), vol. 622, avril 28, 1960, cols. 411-12.

130. Voir supra, note 114.

131. Lorsque la Loi fut premièrement adoptée, on craignait l'effet concret que certaines dispositions pourraient avoir indirectement sur la définition de charité. Voir Marshall, supra note 128, p. 444 ss; et Maurice, supra note 128, p. 391 ss. Toutefois, il devint clair que la définition de la common law resterait inchangée.

132. Il demanda que l'on insère comme nouvelle clause 1:

> Définition de 'fin charitable'
>
> "Aux fins de la présente Loi, un objet charitable est soit -
>
> (i) un qui existe pour
>
> (a) l'avancement religieux; ou
>
> (b) l'avancement de l'éducation, des connaissances, de la science ou de la recherche; ou
>
> (c) le soulagement de la pauvreté; ou

(d) la promotion et l'avancement du bien-être social, y compris la récréation et le sport publics.

(ii) un qui, autre que dans le paragraphe (i) du présent article, est bénéfique au public en général, avec ou sans référence ou limite à une localité, ou à un groupe ou segment de la communauté.

Attendu que, lorsque les bénéficiaires d'une fiducie visant l'un quelconque des objets spécifiés aux paragraphes (i) et (ii) du présent article sont identifiés par un lien de parenté sanguin, la fiducie n'en sera pas une à fins charitables; et lorsque les bénéficiaires d'une fiducie visant l'un quelconque des objets spécifiés aux paragraphes (i) et (ii) du présent article sont identifiés par un lien contractuel ou semblable de nature continue, qu'il s'agisse de membres d'une association ou d'employés d'une compagnie limitée ou autre organisation semblable, la fiducie en sera une pour fins charitables; et attendu de plus que la promotion de la récréation et du sport publics ne sera pas une fin charitable, à moins qu'elle ne soit au bénéfice de personnes qui y participent sans rémunération financière".

Hansard (Lords), vol. 222, 21 mars 1960, col. 5.

133. Hansard (Lords), vol. 222, 21 mars 1960, col. 7. Il donna une longue explication sur son bill. Id., cols. 7-9.

134. Id., cols. 9-14.

135. Id., col. 10.

136. Id., cols. 13-14.

137. Hansards (Commons), vol. 622, 28 avril 1960, col. 418.

138. Voir, par exemple, Hansards (Commons) vol. 622, 28 avril 1960, cols. 443, 482-83.

139. Voir, par exemple, Hansards (Lords), vol. 222, 21 mars 1960, cols. 15-22.

140. Id., col. 22.

141. Id., col. 23.

142. Voir, par exemple, Maurice, supra note 128, p. 391 ("Il y avait pression sur le gouvernement pour inclure une définition dans la loi, mais, sagement, il y résista. Lorsque le Bill était devant le Comité des Lords, le Lord Chancelier souligna qu'il était impossible de formuler une définition statutaire du concept de charité sans modifier la loi, et les conséquences sérieuses que toute telle modification aurait." (note omise)).

143. (HMSO: 1975). Voir généralement Sheridan, "Waiting for Goodman," 5 Anglo-American Law Review 153 (1976) ("Comme on pouvait s'y attendre d'un comité de politiciens, le rapport est un mélange de naiveté, de suspicion, de bonnes intentions, de frivolité, de gros bon sens, de franc-parler, de grammaire impropre, de prudence, et de dogmatisme."); Partington, "Review: 10th Report from the Expenditure Committee, 1974-75: Charity Commissioners and Their Accountability," 39 Modern Law Review 77 (1976).

144. Expenditure Committee, Tenth Report: The Charity Commissioners and Their Accountability, 1974-75 (HMSO: 1975), para. 24.

145. C'est une opinion très courante, voir Sheridan et Partington, supra note 143.

146. Supra note 144, para. 26.

147. Supra note 144, para. 32.

148. Supra note 144, para. 34. La recommandation porte que "dans le cas des oeuvres de charité déjà admises en vertu des autres rubriques, notamment, le soulagement de la pauvreté, l'avancement de l'éducation et de la religion, elles ne devraient continuer à se qualifier que si elles répondent aussi au critère principal. A notre avis, la majorité des oeuvres de charité ne seraient pas touchées par ce changement de toute façon; mais nous croyons que ce serait un moyen d'arrêter les cas d'abus marginaux."

149. Voir Sheridan, supra note 143.

150. Supra note 144, para. 44. Pour une autre étude de cette recommandation, voir le chapitre 2 du présent document.

151. Supra note 144, para. 50.

152. Supra note 144, paras. 53-62.

153. Partington, supra note 143, pp. 83-84.

154. Charity Law and Voluntary Organizations (Goodman Report), préparé pour le National Council of Social Services (Conseil national des services sociaux) (London: Bedford Square Press, 1976).

155. Pour une brève description du Conseil et de ses travaux, voir "Memorandum submitted by the National Council of Social Service", dans les procès-verbaux des témoignages déposés devant le Comité des dépenses, février 1975, p. 103-17.

156. Id., pp. 104-05.

157. Id.

158. Charity Law and Voluntary Organizations (Goodman Report), préparé pour le Conseil national des services sociaux (London: Bedford Square Press, 1976).

159. Id., p. (i).

160. Id., p. 10.

161. Id., p. 11.

162. Id., pp. 14-15, para. 31.

163. Id., p. 15, para. 32. Le préambule est reproduit à l'appendice 4 du présent ouvrage.

164. Id., p. 22, para. 50.

165. Id., p. 38, para. 93.

166. Id., p. 143, para. 3.

167. Id., p. 145, para. 6.

168. Editorial, "Charity Law Reform," 126 New Law Journal 1230, (1976).

169. P.H. Pettit, Equity and the Law of Trusts, 4è éd. (London: Butterworths, 1979), p. 172.

170. Cotterrell, "The Goodman Report and the Future of Charity Law," (1977) New Law Journal: Annual Charities Review (28 avril) p. 3 à 8.

171. Id.

172. "Memorandum submitted by the Chief Chancery Master," Minutes of Evidence Taken before the Expenditure Committee, 10 mars, 1975, pp. 173, 174-5.

173. Incorporated Council of Law Reporting for England and Wales c. A.-G., (1971) 3 W.L.R. 853, 868.

174. Charity Commissioners, Annual Report 1973, p. 5, para. 2.

175. Id., voir également "Memorandum by the Charity Commissioners," dans Expenditure Committee, Charity Commissioners and Their Accountability, Minutes of Evidence and Appendices, 1975 (London: HMSO, 1975), vol. 2, para. 40, où le commissaire indique qu'une définition statutaire "de toute façon n'est pas nécessaire (et) ... une énumération moderne semblerait tout aussi désuète que celle du préambule du Statut d'Elizabeth."

176. Keeton, "Some Problems in the Reform of the Law of Charities," 13 Current Legal Problems 22, 23 (1960). Voir aussi Keeton, "The Charity Muddle," 2 Current Legal Problems 86, 102 (1949) ("Je ne crois pas qu'il n'y ait rien à gagner par des définitions dans ce domaine de la loi.") Plus récemment, le Professeur Keeton, bien qu'il n'était pas convaincu qu'une définition statutaire améliorerait le processus décisionnel dans ce domaine, n'avait pas d'espoir que les tribunaux puissent rationaliser la loi. Par conséquent, il recommandait qu'un tribunal administratif spécial soit mis sur pied pour déterminer ce que constitue une charité. Mais il n'était pas certain de cette solution, voir infra note 177.

177. Voir G.W. Keeton, Modern Law of Charities, (London: Issac Pitman & Sons Ltd., 1962) 44. Voir aussi Brunyate, "The Legal Definition of Charity," 61 Law Quarterly Review 268, 284-85 (1945) ("Redéfinir le concept de charité dans la Loi selon les principes du droit existant ne serait pas chose facile et pourrait confondre plutôt que de clarifier la loi, car les difficultés fondamentales rattachées à la notion de bien public exigeraient plus d'explications et d'analyse qu'il serait possible de faire dans une loi du parlement."); Bentham, "Charity Law and Legislation: Recent Developments," 15 Current Legal Problems 159, 162 (1962) (" ... il n'y a pas beaucoup à gagner par des définitions dans ce domaine du droit.")

178. Bittker et Rahdert, "The Exemption of Non-profit Organizations from Federal Income Taxation," 85 Yale Law Journal 299, 331-32 (1976).

179. A.W. Scott, The Law of Trusts, 3è éd. (Boston: Little, Brown & Company, 1967), vol. 4, para. 368, pp. 2855-56. Les remarques suivantes de commentateurs américains sont aussi typiques:

Pour tenter de codifier ce concept (charité), il nous faudrait examiner toute la jurisprudence pertinente et peut-être ne serions-nous pas mieux servis que par les manuels de référence qui expliquent les principes de droit concernant les usages charitables ... d'essayer de formuler une définition substitutive, serait peut-être encore moins pratique ... elle aurait pour résultat immédiat de confondre davantage plutôt que d'éclairer.

Reiling, "Federal Taxation: What is a Charitable Organization?" 44 American Bar Association Journal 525, 526 (1958).

... de façon générale, il serait pratiquement impossible de délinéer le critère statutaire plus précisément que ne le fait l'article 501(c)(3), bien que des solutions statutaires à des problèmes spécifiques seraient peut-être indiquées de temps à autre.

On a jamais formulé de définition complète ... et les autorités sont maintenant d'accord qu'il serait impossible de le faire. La charité est un concept qui évolue, et qui doit pouvoir changer et s'élargir en fonction des besoins de la société.

Persons, Osborn et Feldman, "Criteria for Exemption Under Section 501(c)(3)," dans Research Papers, parrainé par The Commission on Private Philanthropy and Public Needs (Washington: Department of the Treasury, 1977), vol. IV, p. 1909.

Il est pratiquement impossible d'essayer de structurer une définition qui comprenne une description de tous les types d'activités que les tribunaux estiment avantageux à la communauté. (note omise)

G.G. Bogert et G.T. Bogert, The Law of Trusts and Trustees, 2 éd. (St. Paul, Minn.: West Publising Co., 1965), para. 369, p. 62.

180. (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966), vol. 4, p. 132.

181. Inland Revenue Commissioners c. McMullen, (1981) A.C. 1, 15 (H.L.).

182. (1949) A.C. 426 (H.L.); (1949) 1 All E.R. 848.

183. Id., A.C. à 443; All E.R. à 853.

184. Waters, supra note 16, p. 461.

185. Expenditure Committee, The Charity Commissioners and Their Accountability, Dixième rapport, 1974-75 (London: HMSO, 1975), P. vi.

186. (1968) New Law Journal Annual Charities Review 42, 46.

187. Keeton, "The Charity Muddle," 2 Current Legal Problems 86, 91 (1949).

188. R.H. Maudsley et J.E. Martin, Hanbury and Maudsley: Modern Equity, 11è éd. (London : Stevens and Sons, 1981), p. 447.

189. Hackney, "The Politics of the Chancery," 34 Current Legal Problems 213 (1981).

190. (1972) Ch. 73.

191. Id., p. 88.

192. (1968) A.C. 138, 156.

193. Voir "Appendice 8".

194. Id.

195. House Committee on Ways and Means, 92è Congrès, 2è Session, Legislative Activity by Certain Types of Exempt Organizations 5 (Committee Print 1972); cité dans Persons, Osburn et Feldman, supra note 179, p. 936, note 227. Témoignant devant le congrès en 1970, au cours d'auditions impliquant des études légales à vocation communautaire, le commissaire du Internal Revenue, Randolph W. Thrower, indiquait:

> Dans ses décisions, l'Internal Revenue Service à suivi le droit établi. Mais le problème qui se pose surtout au Service est le suivant: les besoins reconnus de la société et les programmes visant à y répondre varient considérablement; il s'agit souvent de programmes expérimentaux, et récemment, ils ont évolué beaucoup plus vite que le processus décisionnel. Il ne s'agit nullement d'insinuer que tout mouvement donné ne soit pas bénéfique, mais seulement qu'il vise de nouveaux domaines qui soulèvent de nouvelles questions, et que la responsabilité d'établir jusqu'à quel point ces efforts rencontrent le test des objectifs charitables doit reposer quelque part ...

> En raison de la corrélation particulière entre nos lois fiscales et le développement de nouveaux programmes charitables, particulièrement lorsqu'une fondation importante doit financer le programme, l'Internal Revenue Service se retrouve souvent en marge du mouvement charitable dans de nouveaux domaines non encore explorés. Et, comme je le disais, étant donné que l'on accepte souvent nos décisions comme étant finales, la responsabilité est très lourde.

Senate Hearings on Tax Exemption for Charitable Organizations - Examination of IRD Decision to Deny Exempt Status. (Témoignage du commissaire Thrower devant le sous-comité du Sénat sur l'emploi, la main-d'oeuvre et la pauvreté) 16 novembre 1970, cité par Persons, Osborn et Feldman, supra note 179, note 226.

196. En indiquant que l'approche de la common law présentait, sur une définition statutaire, l'avantage de préserver la flexibilité, le commissaire en chef préposé aux oeuvres de charité expliquait:

> Le dépôt du Charities Bill a fait l'objet d'une discussion exhaustive dans les deux Chambres du Parlement, sur la question de savoir si une définition statutaire était souhaitable. Tous étaient d'accord qu'il serait extrêmement difficile de produire une définition pratique et, en même temps, de préserver la flexibilité inhérente au système actuel de consultation des précédents. Celui-ci a prouvé au cours des années, qu'il était possible pour les tribunaux d'élargir graduellement les limites de la charité pour englober les causes méritoires qui se sont présentées, et ils ont réussi à les déclarer charitables. C'est le genre de flexibilité que nous trouvons très précieuse aujourd'hui, et que les tribunaux, je crois, trouvent très valable. Nous sommes d'avis que la définition statutaire aurait pour effet de figer la position, de sorte que, même si elle couvrait tout aujourd'hui, nous nous retrouverions peut-être dans cinq ou dix ans les mains trop liées, et il serait alors impossible d'élargir les frontières de la charité comme nous pouvons le faire présentement.

Expenditure Committee 1974-75, Charity Commissioners and Their Accountability, Minutes of Evidence and Appendices (HMSO), London, 1975) pp. 24-25.

197. Supra note 37, p. 35.

198. Voir généralement, D.W.M. Waters, Law of Trusts in Canada (Toronto: Carswell, 1974), ch. 14; A.H. Oosterhoof, Cases and Materials on the Law of Trust (Toronto: Carswell, 1980), ch. 6.

199. Voir "Appendice 8".

200. Charities Act 1960, 8 & 9 Eliz. II, c. 58.

201. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vic., c. 3, art. 92(13).

202. Voir généralement Waters, supra note 198, p. 535 ss.

203. R.S.O. 1980, c. 65.

204. Mortmain and Charitable Uses Act, R.S.O. 1980, c. 97; Charitable Gifts Acts, R.S.O. 1980, c. 63; Charitable Institutions Act, R.S.O., 1980, c. 64. Pour une brève discussion sur les lois ontariennes, voir Waters, supra note 198, 537 ss; 4 CED (Ontario) 3 éd. (Toronto: Carswell Co. Ltd. 1974), titre 24.

205. Co-op College of Canada c. Sask. Human Rights Commission, (1976) 2 W.W.R. 84, 64 D.L.R. (3è) 531 (Sask. C.A.).

206. Voir généralement, Waters, supra note 198, p. 445 ss.

207. Voir le sommaire de causes récentes dans l'"Appendice 8".

208. Voir Persons, Osborn et Feldman, supra note 179, pp. 1935-36.

209. Voir Cross, "Some Recent Developments in the Law of Charity," 72 Law Quarterly Review 187, 204 (1956);

> (il est) malheureux que la reconnaissance de toute fiducie en tant que fiducie charitable entraîne automatiquement des privilèges fiscaux, car la question de savoir si une fiducie, pour poursuivre un objectif, est si peu susceptible de bénéficier au public qu'elle doive être déclarée invalide, et celle de savoir si elle est susceptible de conférer à celui-ci de si grands bénéfices qu'elle devrait jouir de l'immunité fiscale, sont vraiment deux questions très différentes.

Voir également Nightengale, Charities (London: Allen Lane, 1973) pp. 65-66.

210. La réponse à la question de savoir si une fiducie est charitable ou non peut même dépendre, dans une certaine mesure, si elle se rend devant la "Chancellerie", suite à l'opposition du plus proche parent à sa nature charitable, ou si elle fait l'objet d'une décision du "Revenue" à laquelle les commissaires du Inland Revenue s'opposent. Les réclamations du plus proche parent semblent inévitablement quelque peu méritoire, mais il arrive souvent qu'elles ne soient pas poussées sérieusement, et se rendent rarement jusqu'en appel. Par conséquent, les rapports des causes de la Chancellerie en première instance, sont remplis de décisions marginales en faveur des oeuvres de charité. Par contre, on semble écouter avec plus de sympathie les arguments des autorités du Revenue, et, de toute façon, elles sont toujours disposées, le cas échéant, à porter leurs causes en appel. Il est important de souligner que la plupart des décisions récentes dans lesquelles les tribunaux supérieurs ont restreint la portée du concept de charité, ont été des causes du "Revenue".

Id., pp. 204-5.

Voir également, Gravells, "Public Purpose Trusts," 40 Modern Law Review 397 (1977); Chesterman, supra note 49, p. 397 ss.

211. Dingle c. Turner, (1972) A.C. 601, 624-25.

212. Voir, par exemple, Brady, "The Law of Charity and Judicial responsivenes to Changing Social Need," 27 Northern Ireland Law Quarterly 198, 213 (1976) ("il est indéniable que les conséquences fiscales qui découlent de la décision qu'une fiducie est jugée charitable ont été un facteur ... qui a pesé lourd sur les esprits judiciaires dans le passé.")

213. Vicomte Dilhorne, Lord MacDermott et Lord Hodson, supra note 211, p. 614.

214. Id.

215. Voir G.W. Keeton, (London: Issac Pitman & Sons Ltd., 1972) p. 44. Mais voir aussi G.W. Keeton et L.A. Sheridan, The Modern Law of Charities, 2è. (Belfast: Northern Ireland Legal Quarterly Inc., 1971), p. 51 ("Il est souhaitable, voire essentiel, de préserver une définition unique de charité, que ce soit aux fins de la validité, de l'évaluation ou

de la fiscalité; mais ceci ne signifie pas que toutes les oeuvres devraient forcément être traitées sur un pied d'égalité pour fins d'exemption ou de diminution des taux, de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'emploi sélective, etc.; ni qu'elles devraient toutes forcément être traitées différemment de tous les organismes non charitables.")

216. En Australie, la portée de la signification rattachée au concept dépend de la Loi particulière à l'étude. Taxation Review Committee Report (Asprey Comm.) (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1975), p. 495, para. 25.38-25.39.

La définition écossaise d'une fiducie charitable est plus large que celle adoptée en Angleterre, toutefois, c'est la définition anglaise que l'on utilise pour fins d'impôt et d'évaluation. Voir G.W. Keeton et L.A. Sheridan, The Comparative Law of Trust in the Commonwealth and Irish Republic, (London: Barry Rose (Publishers) Ltd., 1976), pp. 87-88, 96-88.

217. S.R.C. 1970, c. C-32, art. 154:
"The Minister may by letters patent under his seal of office grant a charter to any number of persons, not being fewer than three, who apply therefore, constituting the applicants and any other persons who thereafter become members of the corporations thereby created, or body corporate and politic, without share capital, for the purpose of carrying on, without pecuniary gain to its members, objects, to which the legislative authority of the Parliament of Canada extends, of a national, patriotic, religious, philanthropic, charitable, scientific, artistic, social, professional or sporting character, or the like objects."

Malgré l'adoption de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes S.C. 1974-75-76, c. 33, celle-ci ne s'applique pas aux corporations incorporées en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadienne, SRC 1970, c.C-32. Ces corporations sans capital-actions ne peuvent pas être constituées en vertu de la LCCC (LCCC art. 261(10)). La LCCC ne contient aucune disposition pour les corporations sans capital-actions et vise primordialement les "sociétés commerciales constituées en vue d'exercer leur activité dans tout le Canada ... " (LCCC art. 4).

218. Bill S-3, troisième lecture Sénat, Débats, 22 mars 1978, p. 511, première lecture C. des C., Débats, 3 avril 1978, p. 4065; Bill S-4 troisième lecture Sénat, Débats, 23 novembre 1978, p. 259, deuxième lecture C. des C., Débats, 11 décembre 1978, p. 1993; Bill S-7, troisième lecture Sénat, Débats, 12 décembre 1979, p. 551, première lecture C. des C., Débats, 13 décembre 1979, p. 2325.

219. Deuxième lecture, C. des C., Débats, 17 décembre 1981, p. 14193.

220. Id., art. 2.

221. Voir Cumming, Proposals for a New Not-For-Profit Corporations Law for Canada (Ottawa: Information Canada, 1974), vol. 1, p. 6, para. 26.

222. Par exemple, en vertu du Bill C-10, supra note 219, tout membre du public, en payant un droit raisonnable, pourrait avoir accès à divers dossiers corporatifs d'une corporation charitable (clause 20); l'ampleur des investissements permissibles des corporations charitables est plus limitée que celle des corporations de membres (clause 27); les corporations charitables doivent avoir un comité de vérification (clause 153); et les corporations charitables qui font de la sollicitation auprès du public doivent obtenir l'approbation judiciaire avant de modifier des articles pour restreindre leurs activités.

223. L'intention des rédacteurs quant à sa portée n'est pas claire. Dans un commentaire sur la première législation proposée, préparé par Peter A. Cumming, professeur de droit à Osgoode Hall Law School, celui-ci explique la nécessité de faire une distinction entre les corporations charitables et les corporations de membres en droit corporatif; il indique: "Il n'est pas question de recommander que les critères qui servent dans la législation fiscale pour déterminer le statut d'exemption ou de déductibilité soient adoptés dans la loi sur les corporations. Les questions de politique fiscale sont, bien sûr, seulement appropriées pour la législation fiscale et ne devraient pas servir à la loi habilitant l'incorporation." Supra note 221, p. 7, para. 31. Cependant, à d'autres endroits, le commentaire semble recommander que le concept de charité, tel qu'utilisé dans la législation corporative, ait la même signification qu'il a dans la législation fiscale. Id., pp. 5-6, para. 25. Reproduit dans Cumming, "Corporate Law Reform and Canadian Not-For-Profit Corporations," 1 Philanthropist 10, 17-18 (1974).

224. Dans la législation de l'Etat de New York, de laquelle découle la législation canadienne, voir supra note 219, les corporations sans but lucratif sont divisées en quatre catégories. L'une de ces catégories comprend essentiellement la même classe d'organismes qui se qualifient en vertu de l'article 501(c)(3) de l'Internal Revenue Code. Article 201 de la New York Not-For-Profit Corporation Law, Laws 1969, chap. 1066 (étant le chap. 35 des lois consolidées). Voir généralement, Commentaire, "New York's Not-For-Profit Corporation Law," 47 New York University Law Review 761 (1972) 210. Para. 110(1)(a).

225. Para. 110(1)a).

226. Voir Johnson, "The Determinants of Charitable Giving with Special Emphasis on the Income Deduction under the Income Tax - A Survey of the Empirical Literature," 3 Canadian Taxation 258 (1981).

227. Voir sur la même question de la formulation en détail ou en termes généraux, Brooks, "The Common Law and the Evidence Code: Are they Compatible, 27 University of New Brunswick Law Journal 27 (1978).

228. Voir en général M. Chesterman, Charities, Trusts and Social Welfare (London: Weidenfeld and Nicolson, 1979), pp. 400-03.

229. Nightengale, supra note 209, p. 65.

230. G.W. Keeton, The Modern Law of Charities (London: Issac Pitman, 19620, p. 44.

231. G.W. Keeton et L.A. Sheridan, The Modern Law of Charities, 2è éd. (Belfast, Northern Ireland Legal Quarterly, 1971), p. 51. En 1949, dans un article Keeton avait suggéré qu'une position peut-être préférable serait que la Chambre des Lords publie une déclaration périodique sur les principes généraux à partir desquels les causes sur la charité seraient décidées dans l'avenir. Voir Keeton, "The Charity Muddle", 2 Current Legal Problems 86, 102 (1949). Pour une critique de cette recommandation fondée sur le fait que de telles déclarations sont susceptibles d'avoir force de loi et ne seraient vraisemblablement pas révisées périodiquement, voir Bentham, "Charity Law and Legislation: Recent Developments," 15 Current Legal Problems 159, 162 (1962). Une telle recommandation est, bien sûr, beaucoup plus ouverte à des critiques fondées sur le rôle approprié des tribunaux.

232. Waters, "Comment: What is Charity? Recreational Community Centres," 54 Canadian Bar Review 784, 794 (1976).

233. Comme question d'intérêt, la raison de l'absence de pression pendant plus de cent ans pour soustraire aux tribunaux l'application de la doctrine dite cy-près, est que ceux-ci sont incapables du genre de cueillette de faits que nécessite cette application. Par exemple, il y a plus de cent ans, le rapport de 1867-68 de la commission d'enquête sur les écoles en venait à la conclusion suivante:

> A plusieurs égards, une cour de justice n'est pas le meilleur tribunal pour décider des questions de ce genre qui sont souvent plus administratives que judiciaires; qui sont plutôt des affaires de politique et de logique que des affaires de droit. Pour décider de ces questions, des pouvoirs discrétionnaires étendus sont absolument nécessaires, et, comme

> le faisait remarquer Lord Westbury, 'les habitudes mêmes d'une cour de justice la rendent inapte à faire preuve de la largeur de mes vues qu'exige l'exercice de tels pouvoirs'. Et si c'est ainsi qu'il faut traiter des arrangements qui ont déjà été traités, à plus forte raison la méthode s'applique à toute réorganisation de fiducies visant l'ensemble d'un district, et celles-ci devraient être traitées selon leurs relations mutuelles et non pas une à une. Il serait en dehors du cours ordinaire d'une cour d'équité, et une question pour laquelle son mécanisme ne convient pas, de considérer non seulement la fiducie devant elle, mais sa relation à toutes les autres fiducies dans un district important. A la fois la raison de la chose et la preuve à son appui soulignent l'urgence de soustraire ces questions à la Cour de la Chancellerie, et c'est une opinion que partagent plusieurs des plus hautes autorités juridiques.
>
> Cité dans G.W. Keeton, English Law: The Judicial Contribution (Newton Abbot, Eng.: 1974), ch. 8 "Judicial Failure in the law of Charities", p. 150.

234. Etant donné que la question d'établir si une fin est charitable peut exiger à la fois un raisonnement analogique et une étude socio-politique, un commentateur a suggéré une sorte de tribunal mixte pour examiner la question. Cotterall, "A Legal Re-Definition of Charity," 126 New Law Journal Annual Charities Review 30, 40 (6 mai 1976). ("Peut-être que ce sont les exigences parallèles de la constance et de l'utilité sociale qui dicteront la nécessité d'une combinaison de techniques comprenant l'expertise d'un avocat et d'un spécialiste pour divers aspects de bien-être social.")

235. Cette ligne de conduite est une généralisation grossière. On peut mettre sur pied des tribunaux administratifs qui sont complètement isolés du gouvernement, et les cours peuvent très bien être soumises à des pressions politiques.

236. Hackney, "The Politics of the Chancery," 34 Current Legal Problems 113, 127 (1981).

237. Pour la justification des subventions fiscales du secteur de l'action volontaire, voir en général, Stone, "Federal Tax Support of Charities and Other Exempt Organizations: The Need for a National Policy," (1968) U.S. Cal. Tax Inst. 27, 39-41; Commission on Private Philanthropy and Public Needs: Giving in America - Toward a Stronger Voluntary Sector (1975) p. 9-10; Smith, "Values, Voluntary Action, and Philanthropy:

> The Appropriate Relationship of Private Philanthropy to Public Needs," dans Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Research Papers (Washington: Dept. of the Treasury, 1977), vol. II(a), p. 1093. (L'auteur soutient qu'un examen en profondeur de la philanthropie privée appellerait une étude: 1. des valeurs et besoins, publics et privés; 2. des besoins institutionnels, mécanismes de satisfaction, y compris la philanthropie; 3. de l'évaluation de la relation entre les besoins et le besoin institutionnel d'un mécanisme de satisfaction); Sacks "The Role le Philanthropy: An Institutional View," 46 Virginia Law Review 516 (1960); Conseil consultatif national sur l'action volontaire pour le gouvernement du Canada, Gens d'action (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1980), ch. 2.

238. (R.S.O. 1980, 6.97 art. 1(21)?

(b) prendre des dispositions visant le bien-être des animaux, y compris la préservation de la vie sauvage, le soulagement de la détresse des animaux et la prévention de la cruauté envers ceux-ci, mais non la suppression ou la réduction de la vivisection;

(c) fournir, améliorer ou maintenir des installations pour la récréation de plein air, ou, si les installations visent le bien-être social, pour tout genre de récréation ou autre accupation divertissante, y compris des installations à des salles de village, centres communautaires et instituts destinés aux femmes;

(d) aider les gens qui, en raison de l'âge avancé, de l'extrême jeunesse, du handicap physique, mental ou autre, sont incapables de pourvoir à eux-mêmes, y compris, et sans restreindre la généralité de ce qui précède:

  (i) fournir, améliorer ou entretenir des habitations résidentielles pour les gens âgés ou des centres de repos pour les gens qui en ont besoin;

  (ii) pourvoir à l'éducation, l'avancement ou l'habitation des orphelins ou des jeunes gens qui ont besoin de soins;

  (iii) apporter du soulagement aux gens qui souffrent suite à un sinistre naturel ou à l'activité humaine, tels que les inondations, tremblements de terre, accidents de mines et guerres;

  (iv) protéger la jouissance des droits civils des personnes;

(e) promouvoir la santé, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

  (i) l'amélioration ou l'entretien des hôpitaux;

  (ii) l'avancement des connaissances et la formation en médecine, chirurgie, sciences infirmières et obstétrique;

  (iii) la diminution de l'ivrognerie, l'alcoolisme et la narcomanie, sauf l'orsqu'il s'agit de drogues thérapeutiques;

(f) pourvoir aux besoins en géréral des gens d'un pays, d'un village, d'une paroisse, d'une communauté, d'une ville, d'un district ou d'un comté;

(g) fournir, améliorer ou entretenir des utilités publiques et commodités, y compris, sans restreindre la généralité de ce qui précède:

  (i) toute utilité payable au tarif;

  (ii) des services de police, pompiers, bateau de sauvetage, et autres services publics semblables;

  (iii) des endroits d'intérêt historique ou de beauté naturelle;

  (iv) des monuments commémoratifs ou de personnages publics;

  (v) l'administration de la justice;

(h) appuyer les Forces armées de la Couronne; et pourvoir aux besoins des anciens combattants de n'importe quel pays;

(i) promouvoir la paix internationale;

(j) promouvoir l'agriculture, l'industrie ou le commerce, mais non pour les intérêts d'une personne ou d'un groupe de personnes en particulier qui sont engagées dans l'une ou l'autre de ces activités;

(k) entretenir les institutions pénales;

(l) promouvoir tout autre objet analogue à l'un des objets énumérés dans le présent article comme étant charitable, ou qui répond à l'esprit du présent article dans son ensemble quant à ce qui est charitable.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, la question d'établir si le public ou un segment de la communauté en bénéficiera, est une question de fait qui se détermine selon la preuve, non pas selon l'opinion du disposant.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 3, un segment de la communauté signifie des membres du public décrits par référence à un secteur dans lequel ils vivent ou de quelque autre façon, mais ne comprend pas un groupe de personnes liées par un lien de parenté ou un contrat, comme:

  (a) des parents du disposant ou de toute autre personne;

  (b) des membres d'une fraternité, d'un syndicat ouvrier, d'un organisme pour le bénéfice de membres engagés dans une profession, d'autres sociétés à bénéfices mutuels ou clubs de tout genre, sauf aux fins de l'avancement d'une religion, Eglise ou secte;

APPENDICE 1

ORGANISATIONS NATIONALES VOLONTAIRES

Vers la fin de 1981, la Coalition des organisations nationales volontaires soumettait un projet de définition des "objets charitables" au Ministre des Finances, l'Honorable A.J. MacEachen. Morrison explique le but de la définition dans "Redefining 'Charities' in the Income Tax Act," (1982-83) The Philanthropist (Hiver) 10. Les objectifs étaient les suivants: mettre à jour la définition de la common law; élaborer sur la quatrième catégorie de la cause Pemsel, "autres fins bénéfiques à la communauté", en vue d'en clarifier la signification; dissiper toute incertitude qu'il pourrait y avoir quant au statut charitable des organismes dans le domaine de la santé, de la conservation de l'environnement naturel, et de l'aide aux handicapés; permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques; et permettre que la définition puisse évoluer dans le temps en fonction du changement social.

Texte législatif

1. (a) Aux fins de la présent Loi, les objets charitables comprennent:

(i) l'aide à une personne ou à un groupe de personnes défavorisées;

(ii) l'avancement religieux;

(iii) l'avancement de l'éducation;

(iv) l'avancement dans le domaine de la santé;

(v) la conservation de l'environnement naturel; et

(vi) d'autres objets bénéfiques à la communauté, y compris le développement culturel ou social ou l'amélioration physique ou mentale du bien-être de la communauté.

(b) Dans le présent article, la signification de "défavorisé" comprend, mais non exclusivement, un manque d'occasion de participer pleinement à la vie de la communauté en raison de facteurs relatifs à la géographie, l'environnement, l'économie, la race, la santé, le sexe, l'âge ou le handicap.

2. Activités charitables signifient toutes les activités d'un organisme de charité au Canada ou sur la scène internationale visant l'avancement de ses objets charitables, sous réserve des activités énumérées à l'article 3.

3. Les activités suivantes ne seront pas tenues pour charitables:

   (a) l'incitation à la sédition ou à la violence;

   (b) l'appui d'un parti ou candidat politiques, ou l'opposition à ceux-ci, par voie financière ou autre, à n'importe quel niveau de gouvernement; ou

   (c) l'acquisition ou la dépense d'argent ou de toute autre valeur au bénéfice de l'un quelconque des membres de l'oeuvre.

APPENDICE 2

BRUNYATE

En 1945, John Brunyate, un érudit juridique anglais, proposait une définition du concept de charité dans un article intitulé: "The Legal Definition of Charity," 61 Law Quarterly Review 268, 283-84 (1945). Son but principal était d'essayer de préciser le concept des "autres fins bénéfiques à la communauté." Nous reproduisons la définition afin d'illustrer la difficulté que la tâche présente. Les commentateurs s'y réfèrent souvent, et Keeton l'a critiquée dans: "The Charity Muddle," (1949) Current Legal Problems 86, 101-02.

Texte législatif

1. Le soulagement de la pauvreté ou autres détresses.

2. L'avancement de l'éducation, des connaissances, de la science et de la recherche.

3. L'avancement public de la religion.

4. Les fins bénéfiques à la communauté qui n'entrent pas dans les catégories précédentes, sous réserve des règles suivantes:

   (a) Une fin n'est pas charitable, à moins qu'elle ne confère un bénéfice substantiel à la communauté, eu égard à la nature de la donation.

   (b) Une fin visant le bénéfice direct d'une catégorie particulière de personnes (autre qu'une institution de l'État) n'est pas charitable, même si la communauté en bénéficie indirectement.

   (c) Sous réserve de ce qui précède, une fin est charitable si:

      (i) elle confère un bénéfice direct et tangible à tous les membres de la communauté; ou

      (ii) elle confère un bénéfice direct et tangible à une institution particulière de l'État qui tend à améliorer l'efficacité de son activité communautaire; ou

      (iii) bien qu'elle ne profite pas à une catégorie particulière de personnes, elle est, selon les vues générales de l'époque, entièrement au bénéfice de la communauté, même si ce bénéfice est intangible.

   (d) Dans le présent contexte, la communauté signifie la communauté internationale, nationale ou locale (cette dernière signifiant une section géographique importante de la communauté nationale) ou une section d'une telle communauté déterminée par le sexe ou l'âge. Toute autre section de la communauté est considérée comme une catégorie particulière de personnes.

   (a) Religieux,
   (b) Charitable,
   (c) Scientifique,
   (d) Essai pour la sécurité publique,
   (e) Littéraire,
   (f) Educatif, ou
   (g) Prévention de la cruauté à l'égard des enfants ou des animaux.

(ii) La structure ou le fonctionnement d'un organisme ne recherchent exclusivement un ou plusieurs des buts décrits à l'alinéa (i) de ce paragraphe, que s'ils servent un intérêt public et non privé. Pour répondre aux exigences de cet alinéa, il est donc nécessaire qu'un organisme fasse la preuve que sa structure ou son fonctionnement ne sont pas conçus au profit d'intérêts privés tels que celui d'une personne désignée, du fondateur ou de sa famille, des actionnaires de l'organisme, ou de personnes contrôlées, directement ou indirectement, par de tels intérêts privés.

(iii) Etant donné que chacun des buts décrits à la partie (i) de cet alinéa constitue en soi un but donnant lieu à une exonération d'impôt, un organisme peut-être exempté si sa structure et son fonctionnement visent exclusivement l'atteinte d'un ou plusieurs de ces buts. Si, dans la pratique, la structure et le fonctionnement d'un organisme sont exclusivement conçus pour atteindre un but ou des buts donnant lieu à une exonération d'impôt, cet organisme bénéficiera d'une exemption quels que soient le but ou les buts indiqués dans sa demande d'exemption. Par exemple, si un organisme demande une exemption en arguant qu'il est "éducatif", cette exemption ne lui sera pas refusée s'il est en fait une oeuvre de "charité".

2. Définition du terme "charitable" - Le terme "charitable" est utilisé à l'article 501(c)(3) au sens juridique généralement reconnu et son interprétation ne doit donc pas être réduite à l'énumération distincte de l'article 501(c)(3) ou d'autres buts donnant lieu à un dégrèvement d'impôt qui peuvent correspondre aux grandes lignes de la définition de "charité" qui se dégagent des décisions judiciaires. Ce terme englobe: l'aide aux pauvres et aux malheureux ou aux déshérités; l'avancement de la religion; l'avancement de l'éducation ou de la science; la construction ou l'entretien d'édifices et de monuments publics; et la promotion du bien-être social par des organismes conçus pour atteindre n'importe lequel des buts ci-dessus ou pour:

   (i) réduire les tensions locales;

   (ii) éliminer les préjugés et la discrimination;

   (iii) défendre les droits civils et ceux de la personne établis par la loi; ou

   (iv) combattre la détérioration de la collectivité et la délinquance juvénile.

Le fait qu'un organisme, dont la structure et le fonctionnement sont conçus pour venir en aide aux indigents, puisse recevoir des contributions volontaires des personnes visées par cette assistance, n'interdit pas nécessairement à cet organisme de bénéficier d'une exemption d'impôt en tant qu'organisme dont la structure et le fonctionnement visent exclusivement des buts charitables.

Le fait qu'un organisme, en s'acquittant de sa mission première, recommande des changements sur le plan social ou civique, ou fasse valoir une opinion sur des questions controversées, dans l'intention de modeler l'opinion publique ou d'amener le public à accepter ses vues, n'interdit pas à un tel organisme d'être admissible en vertu de l'article 501(c)(3) tant qu'il n'est pas un organisme d'"action" appartenant à un des types décrits à l'alinéa (c)(3) de cet article.

3. Définition du terme "éducatif" -

   (i) En général. Le terme "éducatif" utilisé à l'article 501(c)(3) a trait à:

      (a) l'instruction ou la formation de l'individu dans le but d'améliorer ou de perfectionner ses capacités; ou

      (b) l'instruction du public à propos de sujets utiles à l'individu ou profitables à la collectivité.

   Un organisme peut-être éducatif même s'il prône une position ou un point de vue particulier tant qu'il présente un exposé suffisamment complet et équitable des faits pertinents pour permettre à un individu ou au public de parvenir à une opinion ou une conclusion indépendante. En revanche, un organisme n'est pas éducatif si sa fonction principale se ramène à la simple présentation d'opinions ne s'appuyant pas sur des preuves.

   (ii) Exemples d'organismes éducatifs. Les organismes suivants, s'ils répondent par ailleurs aux exigences de cet article, sont des organismes éducatifs:

APPENDICE 3

REFORMULATION DU DROIT SUR LES FIDUCIES PAR L'AMERICAN LAW INSTITUTE

Dans Restatement of the Law of Trusts, l'American Law Institute reformulait la définition de la common law américaine du concept de charité. Bien qu'on le faisait aux fins du droit sur les fiducies, le profil général est le même que celui pour fins fiscales. En outre, les règles de common law américaines du concept sont presqu'identiques aux règles canadiennes et anglaises.

L'Institute utilisait une technique de rédaction courante qui consiste à mettre en évidence à sa face même, la raison ou la conséquence d'une règle. Par exemple, les fins bénéfiques à la communauté sont décrites dans la définition comme étant des fins suffisamment avantageuses "pour justifier de leur vouer des biens à perpétuité." En ce qui concerne les conséquences, cela veut dire que si une fiducie est déclarée charitable, elle peut avoir une durée illimitée. Il est évident qu'une telle technique aux fins de l'impôt nécessiterait une formulation différente.

De toutes les tentatives de codification de la common law, c'est celle de l'Institute qui est la plus générale. Dans ses commentaires, l'Institute élabore assez en détail la portée des dispositions générales.

Texte législatif

1. Des fins charitables comprennent:

   (a) le soulagement de la pauvreté;

   (b) l'avancement de l'éducation;

   (c) l'avancement religieux;

   (d) la promotion de la santé;

   (e) la promotion de fins qui sont à caractère suffisamment bénéfique à la communauté pour justifier la permission de leur vouer des biens à perpétuité.

2. Un organisme n'est pas charitable si la catégorie de personnes qui sont susceptibles d'en tirer profit n'est pas suffisamment importante ou est trop indéfinie pour que la communauté s'intéresse à la mise en oeuvre de ses fins.

3. Un organisme n'est pas charitable si les biens ou le revenu tiré de ceux-ci doivent servir à un usage privé.

4. Une fin dont la réalisation est illégale ou contraire à la politique publique n'est pas une fin charitable.

APPENDICE 4

RAPPORT SUR LA LOI DES OEUVRES DE CHARITÉ ET DES ORGANISMES D'ACTION VOLONTAIRE (LE RAPPORT GOODMAN)

En 1974, le Conseil national britannique des services sociaux (English National Council of Social Services) nommait un comité, sous la présidence de Lord Goodman, pour examiner le rôle des organismes d'action volontaire. L'une des questions principales sur lesquelles le comité devait se pencher était la définition du concept de charité. En fait, il était disposé à recommander une nouvelle définition (p.(i)). Toutefois, dans son rapport le comité a fait une recommandation à l'encontre de ce principe. Celle-ci était plutôt dans les termes suivants:

> Bien que nous ne puissions pas en arriver à une définition concise de la notion de charité, nous recommandons que les catégories d'oeuvre de charité soient reformulées en langage simple et moderne en remplacement de celles de la loi de 1601, et qu'elles soient élargies pour englober les objets qui sont maintenant considérés comme étant dans le champ de la charité. De cette façon, la jurisprudence existante existante resterait pertinente et les tribunaux auraient plus de liberté pour l'examiner dans le contexte de la nouvelle catégorisation (P. 16).

Nous reproduisons ci-dessous une note d'introduction et la reformulation des catégories d'oeuvres de charité préparées par le comité.

Texte législatif

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AU SENS DU TERME "FINS DE CHARITÉ".

Les lignes directrices suivantes sont destinées à remplacer celles que contient le préambule du Statute of Charitable Uses 1601, et la classification des oeuvres de charité contenue dans le discours de Lord Macnaughten à l'occasion de l'affaire Pemsel. Elles n'éliminent pas la nécessité de se conformer aux autres critères de charité telles que la nécessité de profiter à un groupe suffisamment important de la collectivité et l'exclusion générale du profit privé. Les catégories d'oeuvres de charité contenues dans les lignes directrices ne se veulent pas exhaustives ou immuables; elles constituent simplement un énoncé des divers types d'activités qui, à l'heure actuelle, devraient normalement et surtout relever des fins de charité. N'importe laquelle de ces fins sera en principe charitable si elle est poursuivie par des oeuvres de charité du Royaume-Uni fonctionnant à l'étranger.

L'expression "fins de charité" s'appliquera et sera considérée comme s'étant toujours appliquée aux fins suivantes, à savoir:

(a) Le soulagement de la pauvreté quelle qu'en soit la cause et sa prévention dans les cas appropriés.

(b) Le soulagement et la prévention de la maladie et de l'invalidité, tant physiques que mentales, notamment:

(i) fournir des hôpitaux, des maisons de repos et de convalescence et des cliniques ainsi que le personnel nécessaire;

(ii) promouvoir la recherche médicale;

(iii) fournir conseils, traitements ou soulagement;

(iv) créer des foyers, des ateliers ou d'autres centres pour les invalides ou les handicapés mentaux ou physiques ou toute autre personne désavantagée ou dans le besoin.

(c) Le soulagement de la souffrance, de l'affliction ou de l'invalidité causée par la vieillesse, notamment fournir des foyers ou des logements pour les personnes âgées qui soient adaptés à leurs besoins particuliers.

(d) Le soulagement de l'affliction causée par des désastres naturels ou des catastrophes soudaines.

(e) L'avancement de l'éducation, notamment:

(i) fournir des écoles, des collèges, des universités et autres établissements de ce type;

(ii) créer des chaires d'enseignement supérieur, des postes de professeurs agrégés et d'assistants;

(iii) fournir des bourses de recherche et d'étude et octroyer des prix;

(iv) permettre aux jeunes de faire de l'éducation physique et du sport au sein de ces établissements ainsi qu'en dehors de ceux-ci;

(v) éduquer le grand public y compris ceux de ses membres qui ne font pas des études à plein temps dans des écoles, des collège, à l'université et dans d'autres établissement similaires;

à condition qu'aucune tentative ne soit faite pour influencer le public par la propagande.

(f) La promotion de la recherche dans tous les domaines de savoir qui le méritent sérieusement, afin d'accroître le capital commun de connaissances, à condition que les fruits de cette recherche soient destinés à être mis à la disposition du public (et le soient effectivement).

(g) Assurer l'avancement de la science (c'est-à-dire toutes les disciplines reconnues de la connaissance, et pas seulement les sciences naturelles), et le soutien des établissements scientifiques, y compris celui des sociétés savantes.

(h) Entretenir le goût du public pour les questions d'ordre esthétique, notamment l'art, la musique, la littérature et l'artisanat de qualité ainsi que les installations qui leur servent de cadre.

(i) Fournir et entretenir des musées et des galeries d'art.

(j) Assurer l'avancement de la religion (c'est-à-dire la foi et le respect d'un pouvoir divin) ainsi que le culte de cette divinité, ce qui comprend:

(i) organiser et assurer l'instruction religieuse, les activités pastorales et les missions au pays et à l'étranger;

(ii) fournir et entretenir les édifices réservés à ce culte ou à d'autres usages religieux;

(iii) verser des appointements aux ministres du culte et assurer le logement de ces derniers, de leur veuve et de leurs enfants à charge; et

(iv) les autres objectifs visant à promouvoir le bien-être moral ou spirituel de la collectivité.

(k) Assurer l'avancement de l'enseignement et des études éthiques et morales.

(l) Offrir des services de bien-être social à ceux qui en ont besoin.

(m) Fournir un logement aux personnes qui ont des besoins spéciaux dans ce domaine.

(n) Assurer la protection (y compris la conservation et l'amélioration) du patrimoine national qu'il soit physique, environnemental, artistique, culturel ou autre.

(o) Assurer la promotion des sports et des loisirs, et notamment fournir des installations de loisirs au sens où l'entend la Loi sur les oeuvres de charité récréatives de 1958.

(p) Assurer le bien-être des enfants et notamment la prévention de la cruauté à leur égard.

(q) Assurer la promotion du bien-être social de la famille.

(r) Assurer le bien-être des animaux et notamment la prévention de la cruauté à leur égard.

(s) Faciliter la réhabilitation et la réintégration dans la société.

(t) Faciliter l'entrée des jeunes dans la vie.

(u) Faciliter la création d'organismes visant à apporter une aide aux segments de la collectivité ayant des besoins spéciaux; par exemple, les familles monoparentales, les célibataires ayant des personnes à charge, les épouses victimes de sévices, les enfants exceptionnellement doués et les immigrants.

(v) Fournir des conseils dans les circonstances appropriées.

(w) Exécuter des travaux publics au profit de la collectivité et pour assurer la protection de la vie et des biens de cette collectivité, (dans la mesure où les services fournis par l'Etat dans ce domaine sont insuffisants).

(x) Assurer l'avancement et l'amélioration des normes d'efficacité de l'industrie, du commerce et de l'agriculture.

(y) Assurer le maintien et l'amélioration de l'efficacité des Forces armées et de la police ainsi que leur bien-être.

(z) Faire des dons au profit des habitants d'un endroit particulier ou celui d'un groupe particulier de la collectivité.

APPENDICE 5

RECUEIL DE LA LOI ANGLAISE SUR LES FIDUCIES

L'une des tentatives les plus méritoires visant à reformuler en détail la définition de common law du concept de charité sous forme législative, est attribuable à deux érudits anglais éminents dans le domaine, G.W. Keeton et L.A. Sheridan, dans un ouvrage intitulé Digest of the English Law of Trusts (Milton: Professional Books, 1979), pp. 249-253. Leur thèse qui suit la reformulation contient un commentaire exhaustif, et fait référence aux décisions jurisprudentielles.

Texte législatif

ARTICLE 150 - LE CARACTÈRE GENERAL DES FIDUCIES CHARITABLES. Une fiducie est charitable lorsque:

(a) aucun de ses bénéfices n'est payable à quiconque;

(b) tous ses objets tombent exclusivement sous l'empire de l'article 151; et

(c) selon ses termes, aucun de ses objectifs ne doit être atteint par voie de promotion ou d'opposition législatives ou par toute autre forme d'activité politique, sauf dans la mesure où l'activité politique, n'étant pas l'un de ses objets principaux, est accessoire ou accidentelle à la poursuite de ses objets qui peuvent être atteints par des moyens qui ne sont pas politiques.

Note sur l'article 150

L'article 151, ci-dessous, énonce les objectifs qui sont charitables. Quant au paragraphe (c), voir Charities, pp. 36-37. Voir également l'article 191(8)(9), ci-dessous; illustration 31 de l'article 151, ci-dessous.

ARTICLE 151 - OBJECTIFS CHARITABLES

1. Le soulagement de la pauvreté est charitable.

2. L'avancement de toute religion non subversive à l'égard de l'État ou des moeurs est charitable, pourvu que l'avancement s'effectue parmi le public ou un segment de la communauté; et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'avancement religieux comprend:

(a) fournir, maintenir et améliorer des lieux pour le culte public;

(b) fournir des installations pour des lieux de culte public;

(c) fournir les appointements aux ministres du culte, ou défrayer les dépenses relatives à leurs travaux religieux;

(d) faire des contributions au bénéfice général d'une paroisse ou d'un diocèse ecclésiastique;

(e) fournir, améliorer ou maintenir, au bénéfice du public ou d'un segment de la communauté, des intallations de sépulture ou de crémation;

(f) soutenir des missions ou des missionnaires;

(g) publier des oeuvres religieuses;

(h) contribuer à l'éducation religieuse et à la formation des ministres du culte.

3. Les activités suivantes sont charitables lorsqu'elles sont effectuées pour le bénéfice du public ou d'un segment de la communauté:

(a) faire avancer l'éducation, qu'il s'agisse d'une école, une université ou autre institution d'études organisées, y compris à la fois la propagation et l'accroissement du capital commun des connaissances, mais excluant la promotion d'un point de vue particulier n'intéressant pas l'avancement religieux; et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'avancement de l'éducation comprend:

(i) faire avancer la formation professionnelle, scientifique, technique et commerciale;

(ii) fournir des récompenses, et des bourses d'études et de recherches;

(iii) fournir, améliorer et entretenir des musées et des installations pour les expositions de beaux-arts;

(iv) fournir des jardins zoologiques et autres installations pour les études scientifiques;

(c) sous réserve du paragraphe 6, les personnes liées l'une à l'autre ou à toute autre personne ou groupes de personnes par un contrat quelconque.

6. Aux fins des paragraphes 2 et 3, des personnes au service d'un employeur commun ne constituent pas un segment de la communauté, sauf:

(a) lorsque tous les habitants d'un pays ou d'une autre localité désignés par des dispositions de la fiducie et qui sont engagés dans une activité qui y est désignée travaillent pour un employeur commun; ou

(b) lorsque les employés d'un employeur sont suffisamment nombreux pour constituer, de l'avis du tribunal, un segment de la communauté.

7. Une fiducie pour l'avancement de l'éducation, si autrement pour le bénéfice du public ou d'un segment de la communauté, est charitable, nonobstant le fait que les termes de la fiducie permettent ou exigent qu'une préférence ou un avantage soient donnés à un certain groupe de personnes, contrairement au paragraphe 5 qui stipule que ceci ne constitue pas un segment de la communauté; mais elle n'est pas charitable si une partie quelconque de ses bien doit être appliquée au bénéfice exclusif d'un membre ou des membres de tout groupe tel.

APPENDICE 6

INTERNAL REVENUE CODE DES ÉTATS-UNIS, REGLEMENTS

Au cours des discussions sur la codification, on fait souvent référence à la définition du concept de charité de l'Internal Revenue Code des États-Unis. L'article 501(c)(3) contient une énumération des huit objectifs pour lesquels des organismes peuvent se constituer et fonctionner sous un régime d'exemption fiscale, à savoir: (1) des fins charitables, (2) religieuses, (3) d'éducation, (4) scientifiques, (5) d'essais pour la sécurité publique, (6) littéraires, (7) de compétitions internationales de sport amateur, et (8) de prévention de la cruauté envers les enfants et les animaux. Il est évident que cette énumération ne constitue pas une définition du concept de charité. Elle ne constitue qu'une énumération de ce qui ne dépasse pas la définition de common law du concept de charité, voir B.I. Bittker, Federal Taxation of Income, Estates and Gifts (Boston: Warren, Gorham & Farront, 1981), vol. 4, ch. 100, pp. 17-18. Néanmoins, les règlements de l'IRC élaborent abondamment sur ces fins statutaires. Dans ces règlements, le Trésor a tenté d'établir le sens juridique généralement accepté de la définition au regard des décisions judiciaires rendues. Le règlement pertinent, 1.501(c)(3)-1, traite de certains aspects de l'organisation et des opérations des organismes de charité. Nous reproduisons seulement les parties du règlement qui traitent directement de la définition de "charitable". Cependant, même ces parties ne constituent pas une définition complète du concept de charité. Les règles et l'ouvrage intitulés Exempt Organization Handbook publiés par l'Internal Revenue, fournissent d'autres directives sur les diverses activités qui ont été déclarées charitables aux fins de l'article 501(c)(3). Pour un examen général des règlements et des règles pertinentes, voir Persons, Osborn et Feldman, "Criteria for Exemption under Section 501(c)(3)," dans Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Research Papers (Washington: Department of the Treasury, 1977), vol. IV, p. 1909.

Texte législatif

d) Buts faisant l'objet d'une exemption d'impôt -

1. En général

(i) Un organisme peut être exempt d'impôt en tant qu'organisme décrit à l'article 501(c)(3) si sa structure et son fonctionnement recherchent exclusivement un ou plusieurs des buts suivants:

EXEMPLE 1:

Un organisme tel qu'une école primaire ou secondaire, un collège, ou une école professionnelle ou commerciale, qui a un programme régulièrement établi, un corps professoral régulier et des étudiants régulièrement inscrits qui fréquentent un établissement où les activités éducatives se déroulent régulièrement.

EXEMPLE 2:

Un organisme dont les activités consistent à présenter des groupes de discussion publique, des débats ouverts, des tables rondes, des conférences, ou autres programmes similaires. Ces programmes peuvent être présentés à la radio ou à la télévision.

EXEMPLE 3:

Un organisme qui présente un cours d'enseignement par correspondance ou en utilisant la télévision ou la radio.

EXEMPLE 4:

Les musées, les zoos, les planétariums, les orchestres symphoniques, et autres organismes similaires.

4. Définition d'essai pour la sécurité publique. Le terme "essai pour la sécurité publique", tel qu'il est utilisé à l'article 501(c)(3), comprend le test des produits de consommation, tels que les produits électriques, afin de déterminer s'ils sont d'usage sûr pour le grand public.

5. Définition de scientifique.

(i) Etant donné qu'un organisme ne peut répondre aux exigences de l'article 501(c)(3) que s'il sert un intérêt public et non privé, la structure et le fonctionnement d'un organisme "scientifique" doivent viser l'intérêt public (Voir le sous-alinéa (1)(ii) du présent paragraphe. Le terme "scientifique" utilisé à l'article 501(c)(3), englobe donc la poursuite de recherches scientifiques dans l'intérêt du public. Isolément, le terme "recherche" a plusieurs sens; il n'est pas synonyme de "scientifique", et la nature d'une recherche particulière dépend de l'objet qu'elle sert. Pour qu'une recherche soit "scientifique", au sens de l'article 501(c)(3), elle doit être effectuée en vue d'atteindre un but "scientifique". Le fait qu'une recherche soit définie comme "scientifique" ne tient pas à ce qu'elle est classée comme "fondamentale" ou "de base" par opposition à "appliquée" ou "pratiquée". En revanche, aux fins de l'exclusion du revenu imposable d'entreprises non connexes que prévoit l'article 512(b)(9), il est nécessaire de déterminer si l'organisme a pour but premier de poursuivre une recherche "fondamentale", par opposition à "appliquée".

(ii) la recherche scientifique n'englobe pas les activités habituellement liées aux activités commerciales ou industrielles comme, par exemple, la vérification ou l'inspection ordinaires de matériaux ou de produits ou la conception ou la construction d'équipement, d'édifices, etc.

(iii) la recherche scientifique sera considérée comme étant effectuée dans l'intérêt public:

(a) si les résultats de cette recherche (y compris tous brevets, droits d'auteurs, procédés, ou formules résultant de cette recherche) sont mis à la disposition du public sans aucune discrimination;

(b) si cette recherche est effectuée pour les Etats-Unis, ou n'importe lequel de ses organismes ou services, ou pour un Etat ou une subdivision politique de celui-ci; ou

(c) si cette recherche a pour objet de profiter au public. Les exemples suivants de recherche scientifique peuvent être considérés comme profitables au public, et sont donc considérés comme effectués dans l'intérêt public:

1) recherche scientifique menée en vue de contribuer à l'éducation scientifique d'étudiants de collèges ou d'universités;

2) recherche scientifique menée en vue d'obtenir une information scientifique, publiée dans un traité, une thèse, une publication spécialisée, ou sous toute forme accessible au public intéressé;

3) recherche scientifique effectuée dans le but de découvrir un remède à une maladie; ou

4) recherche scientifique dans le but d'aider une collectivité ou une région géographique à attirer une industrie nouvelle ou à encourager le développement ou le maintien d'une industrie dans cette collectivité ou cette région. La recherche scientifique décrite au point (c) sera considérée comme effectuée en conformité d'un contrat ou d'un accord aux termes duquel le garant ou les garants de la recherche ont le droit d'obtenir la propriété ou le contrôle des brevets, droits d'auteur, procédés ou formules résultant de cette recherche.

(iv) Un organisme ne sera pas considéré comme conçu et fonctionnant dans le but d'effectuer une recherche scientifique dans l'intérêt public et, en conséquence, ne sera pas admissible en vertu de l'article 501(c)(3) comme organisme "scientifique", si -

(a) cet organisme n'effectue des recherches que pour des personnes qui sont (directement ou indirectement) ses fondateurs et qui ne figurent pas à l'article 501(c)(3); ou

(b) cet organisme conserve (directement ou indirectement) la propriété ou le contrôle d'une part autre que minime des brevets, droits d'auteur, procédés ou formules résultant de sa recherche, et ne met pas ses brevets, droits d'auteur, procédés ou formules à la disposition du public.

Sur ce point, un brevet, droit d'auteur, procédé ou formule sera considéré comme mis à la disposition du public si ce brevet, droit d'auteur, procédé, ou formule est à la disposition du public sans discrimination. En outre, même si le droit exclusif d'utilisation d'un brevet, droit d'auteur, procédé ou formule est accordé à une seule personne, ce brevet, droit d'auteur, procédé ou formule, sera considéré comme mis à la disposition du public si d'avoir accordé ce droit exclusif est le seul moyen pratique d'utilisation du brevet, droit d'auteur, procédé, ou formule, au profit du public. Dans un tel cas, cependant, la recherche dont a résulté le brevet, droit d'auteur, procédé ou formule ne sera considérée comme ayant été effectuée dans l'intérêt public (au sens du point (iii) de ce sous-alinéa) que si elle est effectuée pour une personne décrite au point (iii)(b) de ce sous-alinéa ou s'il s'agit d'une recherche scientifique décrite au point (3)(c) de ce sous-alinéa.

(v) Le fait qu'un organisme (y compris un collège, une université ou un hôpital) effectue une recherche qui ne vise pas un but donnant lieu à un dégrèvement d'impôt tel qu'il est décrit à l'article 501(3) n'empêchera pas cet organisme de satisfaire aux exigences de l'article 501(c)(3), pour autant qu'il réponde au test relatif à sa structure et qu'il ne fonctionne pas dans le but premier d'effectuer une telle recherche (Voir alinéa (e) de cet article, relatif aux organismes engagés dans un négoce ou une activité commerciale).

Voir alinéa (a)(5) de 1.513-2, relatif à la recherche qui constitue un négoce ou une activité commerciale non connexe, et l'article 512(b)(7), (8), et (9) relatif au revenu tiré d'une recherche qui peut-être dispensé de l'impôt sur le revenu d'entreprises non connexes.

(vi) Les règlements de ce sous-alinéa sont applicables aux années fiscales à compter du 31 décembre 1960.

APPENDICE 7

LOI AUSTRALIENNE SUR L'ÉTABLISSEMENT DE L'IMPOT SUR LE REVENU (AUSTRALIAN INCOME TAX ASSESSMENT ACT)

En Australie, le sens large du concept de charité de la common law se retrouve dans l'article sur l'exemption d'impôt du revenu de certains organismes, mais son sens est beaucoup plus restreint dans l'article prévoyant la déductibilité des contributions aux oeuvres de charité. Voir généralement: Taxation Review Committee Full Report (Asprey Report (1975), ch. 25; K.W. Ryan, Manual of the Law of Income Tax in Australia, 5è éd. (Sydney Law Book Co., 1980), pp. 37-38, 179-80.

Pour se qualifier en tant qu'oeuvre de charité ayant droit de recevoir des contributions déductibles d'impôt, un organisme doit figurer spécifiquement à l'article 78(1) de l'Income Tax Assessment Act. La dernière révision générale de l'énumération a eu lieu en 1962. On n'a pas ajouté de nouvelles catégories depuis. Comme point d'intérêt, nous aimerions souligner que les institutions de nature purement religieuse ne sont pas comprises dans l'énumération, mais sont charitables aux fins de l'impôt. L'article 78(1) de l'Income Tax Assessment Act est reproduit ci-dessous.

Texte législatif

78.1. Sous réserve de l'article 77B, de l'alinéa (II) des articles 77D et 79C, les déductions suivantes sont autorisées:

(a) (Dons) Dons (autres que legs) d'une valeur de $2 et plus d'argent ou de biens autres que l'argent acquis par le contribuable dans les 12 mois précédant immédiatement le don, faits par le contribuable à l'un ou l'autre des fonds, organismes ou institutions australiens suivants:

(i) un hôpital public, ou un hôpital dont le fonctionnement est assuré par une société ou une association dans des buts autres que celui de profits ou de gains pour les membres individuels de cette société ou association;

(ii) un établissement public de biensfaisance;

(iii) un fonds public constitué avant le 23 octobre 1963, et maintenu dans le but de fournir de l'argent aux hôpitaux ou établissements spécifiés au sous-alinéa (i) ou (ii), ou pour la création de tels hôpitaux ou établissements, ou un fonds public constitué et maintenu pour porter secours aux personnes en Australie qui se trouvent dans le besoin;

(iv) un organisme pubic effectuant des recherches sur les causes, la prévention ou la guérison de maladies affectant les êtres humains, des animaux ou des plantes, lorsque le don est fait en faveur de ces recherches, ou d'un établissement public se consacrant uniquement à ces recherches;

(v) une université publique ou un fonds public destiné à la création d'une université publique;

(vi) un établissement éducatif résidentiel affilié en vertu de dispositions statutaires à une université publique ou créé par le Commonwealth;

(vii) un fonds public constitué et maintenu en vue de fournir de l'argent pour la construction ou l'entretien d'un monument public commémorant la guerre commencée le 4 août 1914, ou celle qui a commencé le 3 septembre 1939, à condition que ce fonds ait été constitué au plus tard le 21 août 1973;

(viii) un établissement public ou fonds public créé et entretenu pour le confort, les loisirs ou le bien-être des membres des Forces armées de n'importe quelle partie des Dominions de Sa Majesté, ou de toute force alliée ou étrangère servant de concert avec les Forces armées de Sa Majesté;

(ix) le Commonwealth ou un État lorsque le don est fait aux fins de la défense;

(x) une université, un collège, un institut, une association ou un organisme qui est un organisme de recherche approuvé aux fins de l'article 73A, lorsque le don est fait au profit de la recherche scientifique telle que définie dans cet article;

(xi) le Fonds d'aide des Nations unies pour les enfants;

(xii) le Queen Elizabeth the Second Coronation Gift Fund;

(xiii) l'Australian Elizabethan Theatre Trust;

(xiv) l'Académie des sciences australienne;

(xv) un fonds public établi et maintenu exclusivement en vue de fournir de l'argent pour l'acquisition, la construction ou l'entretien d'un bâtiment utilisé ou destiné à être utilisé comme école ou collège par un gouvernement ou un organisme public ou par une société ou association dans un but autre que celui de profits ou de gains pour les membres individuels de cette société ou association;

(xvi) le Duke of Edinburgh's Study Conference Account tenu par le Department of Productivity;

(xvii) l'Australian and New Zeland Association for the Advancement of Science;

(xviii) l'Australian Administrative Staff College;

(xix) le Commonwealth, lorsque le don est fait en faveur de la recherche sur le territoire antarctique australien;

(xx) le Royal Australasian College of Surgeons;

(xxi) le Royal Australasian College of Physicians;

(xxii) l'Australian Regional Council of the Royal College of Osbtetricians and Gynaecologists;

(xxiii) le New South Wales College of Nursing;

(xxiv) le College of Nursing, Australia;

(xxv) le Council for Christian Education in Schools;

(xxvi) le National Trust of Australia (Nouvelles Galles du Sud), le National Trust of Australia (Victoria), le National Trust of Queensland, le National Trust of South Australia (Australie du Sud), le National Trust of Australia (Australie de l'ouest), le National Trust of Australia (Tasmanie), le National Trust of Australia (Territoires du Nord), le National Trust of Australia (Territoires du Centre), et le Australian Council of National Trusts;

(xxvii) une bibliothèque publique, un musée public, ou une galerie d'art publique, ou un établissement comprenant une bibliothèque publique, un musée public et une galerie d'art ou deux de ces trois éléments;

(xxviii) le Sydney Opera House Appeal Fund;

(xxix) le Sydney Myer Music Bowl Trust;

(xxx) l'Industrial Design Council of Australia;

(xxxi) un fonds public constitué et maintenu exclusivement en vue de fournir de l'argent destiné à financer des conseils matrimoniaux pour les personnes vivant en Australie, par l'intermédiaire d'un organisme bénévole ou d'une direction ou section d'un tel

organisme; à condition qu'il s'agisse d'un organisme, direction ou section que le Procureur général, s'il a constaté que l'organisme, la direction ou section est disposé et capable de fournir des conseil matrimoniaux et que ces conseils constituent ou constitueront la totalité ou la majeure partie de ses activités, a approuvé par écrit les buts de ce sous-alinéa;

(xxxii) l'Australian National Committee for World Refugee Year;

(xxxiii) le Council for Jewish Education in Schools;

(xxxiv) l'Art Gallery Society of New South Wales;

(xxxv) le Productivity Promotion Council of Australia;

(xxxvi) l'Australian Postgraduate Federal in Medicine, le College of Radiologists of Australasia, l'Australian College of General Practitioners et le College of Pathologists of Australia, lorsque le don est fait au profit de l'éducation ou de la recherche sur la connaissance ou les sciences médicales;

(xxxvii) l'Ian Clunies Ross Memorial Foundation;

(xxxviii) l'Australian National Committee for the Freedom from Hunger Campaign;

(xxxix) l'Australian Institute of International Affairs;

(xl) l'Australian National Travel Association;

(xli) le National Safety Council of Australia;

(xlii) le Winston Churchill Memorial Trust;

(xliii) (Omis par le no 124 de 1980);

(xliv) l'Australian Conservation Foundation Incorporated;

(xlv) le Oueen Elizabeth II Silver Jubilee Trust for Young Australians;

(xlvi) l'Australiana Fund;

(xlvii le World Wildlife Fund Austalia;

(xlviii) le Sir Robert Menzies Memorial Trust;

(xlix) un fonds pubic constitué et tenu par un archidiocèse ou diocèse catholique dont le but exclusif est d'assurer un enseignement religieux dans les écoles du gouvernement en Australie;

(l) l'E.D.E.C. Kampuchean Relief Appeal;

(li) l'Australian Red Cross East Timor Appeal;

(lii) la Child Accident Prevention Foundation of Australia;

(liii) l'Australian College of Obstetricians and Gynaecologists;

(liv) un collège d'enseignement supérieur au sens où l'entend la Tertiary Education Commission Act 1977;

(lv) un établissement certifié par le ministre de l'Education, aux termes d'un instrument signé par lui, est réputé être un établissement d'enseignement technique et d'enseignement supérieur dans le sens où l'entend la Tertiary Education Commission Act de 1977, lorsque le don est fait en faveur de buts certifiés de l'établissement ou pour fournir à celui-ci des installations certifiées;

(lvi) un établissement qui est un établissement prescrit du Commonwealth au sens où l'entend la Tertiary Education Commission Act de 1977;

(lvii) un établissement éducatif résidentiel affilié à un établissement auquel le sous-alinéa 54 ou 56 s'applique;

(lviii) le Marcus Oldham Farm Management College, lorsque le don est fait en faveur de buts certifiés du collège ou pour fournir à celui-ci des installations certifiées;

(lix) un fonds public constitué et maintenu exclusivement pour porter secours aux personnes victimes des tremblements de terres en Italie.

ou à un fonds public constitué et tenu conformément à un testament ou à un instrument de fiducie dans le but exclusif de fournir de l'argent, des biens ou des avantages aux fonds, organismes ou établissements mentionnés, et pour la poursuite des buts (le cas échéant) mentionnés dans l'un ou l'autre des sous-alinéas de cet alinéa, ou pour la constitution de tels fonds, organismes, ou établissements, le fonds étant un fonds

public au sujet duquel le Commissaire a constaté que les conditions du testament ou de l'instrument de fiducie sont telles que tous les argents (y compris le revenu fourni par les investissements et réalisations de ces investissements) versés ou dévolus au fonds comme conséquence directe ou indirecte du don en question et non appliqués aux buts du fonds ne peuvent être investis par le fiduciaire autrement que de la manière dont les fiduciaires sont autorisés par une Loi, une Loi d'un Etat ou une Loi d'un Territoire du Commonwealth d'investir les argents d'une fiducie sans autorisation spéciale;

APPENDICE 8

CAUSES RÉCENTES NON FISCALES AYANT TRAIT À LA DEFINITION DE CHARITÉ

1. Maria F. Ganong Old Folks Home c. Minister of Municipal Affairs (1981), 37 N.B.R. (2d) 225, 97 A.P.R. 225 (C.A.).

Cause d'action

Le foyer Ganong pour personne âgées a fait valoir qu'il était exonéré de l'impôt sur les biens immeubles en vertu de la Loi sur l'évaluation du Nouveau-Brunswick (Assessment Act), qui exempte d'impôt la portion des biens immeubles que des sociétés, fiducies ou organismes charitables possèdent et occupent, et utilisent exclusivement pour des activités charitables.

Points en litige

La question de savoir si le "soulagement des personnes âgées" est une fin charitable ou si, pour être charitable, un tel soulagement doit viser seulement les personnes âgées qui sont pauvres. En particulier, la question de savoir si le foyer pour personnes âgées était un organisme de charité nonobstant le fait que certains résidents n'étaient pas pauvres et que certains payaient des frais.

Jugement

Le juge en chef Hughes a déclaré que le foyer était un organisme de chairté, et a dit: "Anciennement, les tribunaux soutenaient que pour qu'un don au bénéfice des personnes âgées soit valide, il devait y avoir un élément de pauvreté ... Cependant, au cours des dernières années, les tribunaux anglais se sont éloignés de ce point de vue, et je crois qu'il est maintenant reconnu que les mots "âgées, impotentes et pauvres" dans le préambule du Statute of Elizabeth, doivent être perçus comme étant disjonctifs, de sorte que les personnes âgées n'ont pas forcément à être pauvres pour être visées par le préambule ... " (p. 236). Pour en arriver à cette conclusion, le juge se reporta aux conditions sociales changeantes. Il faisait remarquer que "les conditions sociales ont beaucoup changé dans la Province depuis 1934, lorsque le testament de Mme Ganong prit effet. La sécurité sociale et autre assistance financière dispensées par le gouvernement et d'autres sources ont fait disparaître presque complètement la catégorie de personnes qui étaient considérées comme étant "pauvres" et "dans le besoin"." (P. 236).

2. Re Ross (1980), 28 N.B.R. (2d) 611 (O.B.T.D.).

Cause d'action

Demande d'ordonnance d'application de la doctrine cy-près pour l'administration d'un fonds en fiducie. Le testateur avait légué une partie du résidu de sa succession à un hôpital, dont la moitié devait être utilisée pour fournir des lits gratuitement, et l'autre pour défrayer des frais d'intervention chirurgicale. À l'époque où le legs devint payable, les services hospitaliers étaient financés en totalité par le gouvernement. Le successeur de l'hôpital bénéficiaire demandait une déclaration à l'effet que le fonds en fiducie était charitable et que par l'application de la doctrine cy-près, celui-ci pouvait servir pour les rénovations et une nouvelle construction connexe à l'hôpital.

Point en litige

Un don à un hôpital est-il un don de charité?

Jugement

Le juge Stratton déclara qu'un don à un hôpital était charitable. Il semble avoir fondé sa décision sur deux motifs. D'une part, qu'un don à un hôpital est "per se" charitable car il entre, par analogie, dans la phrase 'le soulagement des impotents' du Statute of Elizabeth." (P. 615) D'autre part, qu'un tel don entrait dans la quatrième catégorie de Lord Mcnaughten dans la cause Pemsel, notamment un don "pour autres fins bénéfiques à la communauté." Il indiquait: "de fournir des soins médicaux aux malades est, dans les temps modernes, accepté comme étant un avantage public convenable pour recevoir les privilèges accordés aux institutions des charité." (P. 616).

3. Prince Edward Island Public Service Ass'n. c. City of Charlottetown (1977), 12 N. & P.E.I. R. 526 (P.E.I.S.C.).

Cause d'action

Le plaignant cherchait à obtenir une déclaration à l'effet que son usage proposé des biens était conforme au règlement qui permettait que les propriétés à l'intérieur du secteur en question soient utilisées pour "un hôpital, sanatorium ou une institution pour usages philanthropiques ou charitables."

Point en litige

Le plaignant était un syndicat de services publics qui voulait utiliser la propriété pour des bureaux, des salles de comité et des salles de conférence. Le syndicat

poursuivait-il des activités charitables selon les termes du règlement?

Jugement

Le juge a décidé qu'il ne s'agissait pas d'un organisme de charité. Il a soutenu qu'il n'y avait pas d'élément de bénéfice public. Il passa en revue les objectifs de la corporation et certaines de ses activités et en arriva à la conclusion "qu'à toutes fins pratiques, un syndicat cherche à protéger les intérêts de ses membres en ce qui concerne tous les points relatifs à l'emploi." (P. 538).

4. Re St. Catherine's House (1977), 2 A.R. 337 (C.A.).

Cause d'action

Demande du Synode du diocèse d'Edmonton de directives à l'égard de la disposition du produit d'une expopriation de propriété qu'il détenait en fiducie. Il s'agissait d'un foyer pour jeunes filles. Si la fiducie était charitable, la propriété serait distribuée selon la doctrine cy-près. Si elle ne l'était pas, elle serait retournée aux légataires ayant droit aux biens résiduaires de la succession du testateur. (Le testateur qui avait à l'origine donné la propriété au Synode en fiducie.)

Point en litige

Un don "pour administrer un foyer ou une auberge de jeunesse au profit des jeunes filles anglicanes du diocèse d'Edmonton, particulièrement celles qui ont une faible capacité de gagner et qui désirent devenir enseignantes et employées de bureau" est-il un don de charité?

Jugement

Le juge commença en soulignant que le préambule du Statute of Elizabeth "énonce les lignes directrices de la définition du terme charitable" (P. 341). Mais que celles-ci étaient complétées par la classification de Lord Macnaughten dans la cause Pemsel. Puis il déclara: "En égard à l'interprétation libérale que les tribunaux ont donné au mot 'charité' au cours des années, je suis d'avis que la nature de l'aide doit revêtir les caractéristiques que comportent l'esprit du Statute of Elizabeth et la quatrième catégorie de la classification de Lord Macnaughten." (P. 348).

Il statua qu'elle répondait à l'esprit du Statute of Elizabeth puisque "les mots jeunes hommes de métier dans le préambule du Statut se prêtaient à l'interprétation dans son contexte général, qui permettait d'englober les jeunes filles qui cherchaient à devenir enseignantes, employées de bureau ou vendeuses dans des magasins." (P. 348). Puis, en ce qui touche la quatrième catégorie de Lord Macnaughten, le juge soulignait: "Le foyer a sûrement été fondé dans le but d'avantager les pauvres qui aspirent devenir enseignantes et employées de bureau, et c'est la raison pour laquelle sa mise sur pied fut bénéfique à la communauté de la même façon qu'un foyer d'accueil pour les enseignants fut déclaré être pour le bénéfice du public." (P. 349).

5. Co-op College of Canada c. Sask. Human Rights Commission, (1976) 2 W.W.R. 84, 64 D.L.R. (3d) 531 (Sask. C.A.).

Cause d'action

Demande visant à interdire à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan d'entreprendre une enquête officielle. La juridiction de la Commission dépendait du fait que le Collège soit un "employeur" dans le sens que lui donnait la The Fair Employment Practices Act, RSS 1965, c. 293. Cette définition d'"employeur" excluait "un organisme ou corporation exclusivement de charité, philanthropique, fraternel, religieux ou social, qui n'est pas administré dans le but de faire des profits privés ... "

Point en litige

Le Co-operative College of Canada était-il un "organisme exclusivement de charité"?

Jugement

Le tribunal a décidé qu'il ne l'était pas, et cela pour trois raisons: (1) Bien que le Collège poursuive des buts éducatifs, il a surtout pour mission d'éduquer ses membres, et de ce fait il offre des avantages privés et non publics. (2) Un des objectifs particuliers du Collège est d'encourager l'adoption de principes économiques, à savoir, de "principes coopératifs et syndicalistes", et de les préciser. Les objectifs économiques ne sont pas des but de charité pour la même raison que les objectifs politiques ne le sont pas non plus: le tribunal n'a aucun moyen de décider s'ils bénéficient au public. (3) Les objectifs du collège contenaient un certain nombre d'objectifs politiques. Le tribunal faisait remarquer que le but de l'un des objets de l'organisme était "nettement d'influencer la Législature, ou le Parlement, ainsi que les

organes administratifs et judiciaires, en vue de changer les lois existantes, d'adopter de nouvelles lois ou de résister à tout changement ou nouvelles adoptions législatives afin de protéger les intérêts des coopératives et des syndicats." (P. 92). Il déclarait qu'il s'agissait d'un objet politique et que, par conséquent, "il était impossible de dire que le Collège était un organisme 'exclusivement' charitable, même si ses autres objets pouvaient être interprétés comme étant charitables." (P. 92).

Commentaire

Il est intéressant de noter que le ministère du Revenu avait enregistré cet établissement comme oeuvre de charité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

6. Re Denison (1974), 2 O.R. (2d) 308, 42 D.L.R. (3d) 652 (H.C.).

Cause d'action

Un testateur avait légué en fiducie le résidu de sa succession à la Law Society of Upper Canada devant servir "à la fois le capital et revenu ... pour le soulagement des membres indigents ou appauvris de la Law Society." Etant donné que le revenu excédait le montant nécessaire à cette fin, la Law Society voulait distribuer une partie du revenu aux étudiants pauvres de la Society qui étaient inscrits au cours d'admission au Barreau. On demandait que le testament soit interprété de façon à le permettre ou, dans l'alternative, que le tribunal applique la doctrine cy-près.

Point en litige

Un don "destiné au soulagement des membres appauvris de la Law Society et de leurs épouses, veuves et enfants" est-il un don de charité?

Jugement

La cause était fondée sur le motif principal que les membres de la Law Society étaient aussi des membres de la société. Cependant la cour a également appuyé sa décision sur le motif que le don était destiné à soulager la pauvreté. Le juge faisait remarquer: "les dons visant un groupe de personnes quelconque destinés à soulager la pauvreté constituent une anomalie selon la loi générale relative aux (charités), et l'élément du bénéfice public n'est pas obligatoire" (O.R. à 311, D.L.R. à 655).

7. Jones et al. c. T. Eaton Co. et al., (1973) S.C.R. 635, 35 D.L.R. (3d) 97.

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Le testateur avait fait un legs "au conseil d'administration de The T. Eaton Company Limited, Toronto, devant servir comme fonds en fiducie destiné aux membres torontois du Eaton Quarter Century Club qui seraient dans le besoin ou méritants ... "

Point en litige

Il s'agissait d'établir si les mots "ou méritants ... " dans le testament faisaient référence à des qualificatifs comme méritoires, laborieux ou intelligents, et, par conséquent, disqualifiaient le don comme charitable.

Jugement

1. La Cour suprême a confirmé qu'une fiducie destinée à soulager la pauvreté pouvait être charitable, même si tous les membres du public n'en bénéficiaient pas. C'est-à-dire, que pour une fiducie destinée à soulager la pauvreté, l'élément de bénéfice public n'est pas obligatoire.

2. Les mots "ou méritants" dans le testament signifiaient une personne qui, tout en n'étant pas réellement dans des conditions de pauvreté, était quand même dans un état financier précaire, dû peut-être à une urgence soudaine. Ils ne signifiaient pas méritoires, laborieux ou intelligents, etc. Par conséquent, il s'agissait d'un don pour le soulagement de la pauvreté.

8. Re Ryan; Can. Permanent Trust Co. c. MacFarlane, (1972) 4 W.W.R. 593, 27 D.L.R. (3d) 480 (B.C.C.A.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. En vertu du testament, les personnes à charge du testateur recevaient des intérêts viagers. A leur décès, le capital devait être affecté aux foyers décrits ci-dessous. Les personnes à charge contestaient la validité du legs résiduaire et soutenaient que le fonds devait être dévolu selon les règles des successions ab intestat.

Point en litige

Un don discrétionnaire destiné à "Des institutions et foyers protestants pour le soin et le bien-être des enfants" est-il charitable? Les personnes à charge soutenaient que la formulation du don était suffisamment large pour s'étendre à des entreprises commerciales et qu'il n'était pas restreint à des foyers en vue d'aider les enfants dans le besoin. Par conséquent, qu'il ne s'agissait pas d'un don purement charitable.

Jugement

Le don visait à soulager la pauvreté et, par conséquent, était charitable: (1) L'intention du testateur était nettement de fournir des foyers pour les enfants dans le besoin, et non pas des institutions commerciales ou récréatives. (2) Le fait que le don ne visait que les enfants protestants ne l'empêchait pas d'être un don charitable sous la catégorie du soulagement de la pauvreté.

9. Re Windsor Medical Services Inc., (1971) 2 O.R. 141, 17 D.L.R.

Cause d'action

Demande par le curateur public, en vertu de la Charities Accounting Act, de déclaration à l'effet que le Windsor Medical Services Inc. détenait sa propriété en fiducie à des fins charitables. Il s'agissait d'une corporation sans but lucratif qui administrait un régime privé pour ses membres sensiblement du genre OHIP. Suite à la mise en oeuvre de Medicare, les membres voulaient laisser tomber la corporation et se distribuer les produits.

Point en litige

Une corporation à but non lucratif constituée par un groupe de médecins pour fournir des services médicaux à des membres du public moyennant une prime, est-elle charitable?

Allégations du curateur public

Le curateur public soutenait que la corporation avait été constituée dans le but de "promouvoir la santé sur une base non lucrative, l'avancement de la science médicale, l'encouragement de la recherche médicale, et l'encouragement de la médecine préventive." Il maintenait que tous étaient des objets charitables, compte tenu qu'ils étaient "bénéfiques à la communauté" selon la quatrième catégorie de la classification de Lord Macnaughten dans la cause Pemsel.

Jugement

Bien que les fins énoncées constituaient des fins charitables, dans ce cas-ci il ne s'agissait pas d'un organisme de charité étant donné qu'il avait été établi dans les intérêts personnels de ses membres. En outre, il n'apportait pas de bénéfice au public puisque "Le public n'était pas admis à faire des demandes de membres de la corporation." (O.R. à la page 150).

10. Re Brooks (1969), 68 W.W.R. 132, 4 D.L.R. (3d) 694 (Sask. Q.B. Chambers).

Cause d'action

Demande de décision sur la validité d'un testament.

Point en litige

Un don "aux oeuvres du Seigneur" est-il nul et sans effet pour difficulté d'interprétation?

Jugement

En déclarant qu'il s'agissait d'un don de charité au motif qu'il visait l'avancement de la religion, le juge citait à la fois le Statute of Uses, 1601, et la cause Pemsel.

11. The Minister of Municipal Affairs c. St. John Y's Mens' Property Co. Ltd. (1969) 1 N.B.R. (2d) 411 (N.B.S.C., App. Div.).

Cause d'action

Appel d'une décision du tribunal d'appel accordant une exemption d'impôt à l'intimé en vertu de la Loi sur l'évaluation (Assessment Act, S.N.B. 1965-65, c. 110). En vertu du sous-alinéa 4(1)d)(ii) "les biens immeubles des sociétés, fiducies ou organismes de charité ... dont toutes les ressources sont consacrées à des activités charitables ... " étaient exempts d'impôt.

Point en litige

Une corporation dont le seul avoir est un terrain qu'elle met à la disposition d'un club du YMCA, sans frais, pour servir comme camp pour jeunes garçons, est-elle une corporation charitable?

Jugement

Après avoir fait deux citations de la cause Pemsel, le juge Ritchie déclarait: "Je suis convaincu que le fait que la compagnie prête, sans frais, son terrain pour être utilisé comme camp, est un geste charitable bénéfique à la communauté de Saint John."

12. Re Armstrong (1969), 7 D.L.R. (3d) 36 (N.S.S.C.).

Cause d'action

L'exécuteur et le fiduciaire avaient entamé une action dans laquelle ils demandaient l'interprétation d'un testament et des conseils relatifs à des questions que son administration avaient soulevées.

Point en litige

Une directive au fiduciaire à l'effet qu'il pouvait, à sa discrétion, verser des paiements "à ladite Eglise et au bénéfice de celle-ci, et des projets accessoires ... " rendait-elle le don, qui était autrement charitable, invalide?

Jugement

Il ne faisait aucun doute que sauf en ce qui touche la phrase "projets accessoires" la fiducie était charitable puisqu'elle visait l'avancement de la religion. La cour a interprété "projets accessoires" comme signifiant des activités de l'Eglise et, par conséquent, a déclaré que les objets de la fiducie étaient exclusivement charitables.

13. Re Wedge (1968), 63 W.W.R. 397, 67 D.L.R. (2d) 433 (B.C.C.A.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Le plus proche parent contestait la validité du legs de la totalité de la succession en fiducie "à l'avantage d'une famille immigrante d'origine européenne ... qui désirait recommencer à neuf au Canada ... "

Point en litige

Un don "à une famille immigrante d'origine européenne se trouvant dans le besoin et qui désire prendre un nouveau départ au Canada" est-il fait dans un but charitable?

Jugement

Il s'agissait ici d'une fiducie de charité "pour le soulagement de la pauvreté". Elle comportait un élément de bénéfice pour le public même s'il n'y avait qu'une seule famille à en profiter. En la déclarant charitable, le juge soulignait: "Pour établir si l'objet d'une fiducie est charitable, il faut d'abord décider si elle entre dans l'une des quatre divisions principales des objets charitables dans leur sens légal défini ... " dans la cause Pemsel (P. 415).

14. Re Jacques (1967), 65 W.W.R. 136, 63 D.L.R. (2d) 673 (B.C.S.C.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Si l'objet de la fiducie n'était pas charitable, il était trop vague pour être mis à exécution.

Point en litige

Un don "devant être distribué pour financer des projets communautaires" est-il fait dans un but charitable?

Jugement

Le legs était nul et sans effet pour difficulté d'interprétation. Bien que l'intention était de constituer une fiducie à l'avantage de la communauté, l'intention démontrée ne rencontrait pas nécessairement les moyens que la loi considère comme charitables. Le juge Dryer, se fiant sur la cause Pemsel selon l'interprétation de Lord Simonds dans Williams Trustees c. IRC (1947) A.C. 447, 455, déclarait: "toutes les fiducies qui sont au bénéfice du public ne sont pas nécessairement charitables." Dans les raisons à l'appui de son jugement, il admettait également: "Il est difficile, pour ne pas dire impossible, de réconcilier toutes les décisions qui traitent de ce que constitue un legs charitable."

15. Re Andrae; Sims c. Public Trustee (1967), 61 W.W.R. 182 (Alta. S.C.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Si le don n'était pas charitable, il était nul pour difficulté d'interprétation.

Point en litige

Un don "à un groupe, organisme ou société de bienfaisance quelconque qui cherche à apporter aide et soutien à des mères célibataires", constitue-t-il un but de charité?

Jugement

Le don fut jugé un don de charité au motif qu'il était "à l'avantage de la communauté." Le juge indiquait: "La question d'établir si le legs susmentionné est charitable doit être examinée à partir du préambule de l'ancienne loi sur les Charitables Uses ... " (P. 183). Mais il continuait en disant: "un objet charitable doit être défini strictement en fonction des circonstances actuelles." Faisant une analogie avec une décision antérieure, il raisonna comme suit: "À mon humble opinion, l'aide et le soutien aux mères célibataires appartiennent à la même catégorie générale de fournir 'un foyer à ceux qui en ont besoin', ... parce qu'il s'agit dans certains cas de soulager le dénuement et dans d'autres, les souffrances et la détresse." (P. 185). Le juge a fait référence aux problèmes des mères célibataires au Canada, et au fait que l'adoption de leurs enfants causait des problèmes spéciaux aux organismes compétents.

16. Re Etter (1967), 61 W.W.R. 427, 65 D.L.R. (2d) 398 (Sask. Q.B.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Si le don n'est pas charitable, il est nul pour difficulté d'interprétation.

Point en litige

Le testament a-t-il créé une fiducie charitable valide? Le fiduciaire devait affecter pendant cinq ans le revenu de la fiducie selon les termes suivants: "à tout objectif ou fin charitable dans le Community of Imperial que mon fiduciaire pourra désigner après consultation avec le maire ... " Il y avait des doutes sur l'identification exacte de la Community of Imperial.

Jugement

Une fois qu'il est établi qu'une fiducie est charitable et qu'un bénéficiaire y est désigné, elle ne peut pas être invalide dû à des difficultés d'interprétation, et une preuve extrinsèque est admissible pour clarifier tout doute quant à l'identité du bénéficiaire. Dans le présent cas, la preuve extrinsèque a clairement établi que le testateur référait à la ville d'Imperial (une ville de la Saskatchewan).

17. Re Schechter (1965) S.C.R. 784, 52 W.W.R. 510, 53 D.L.R. (2d) 577.

Cause d'action

Le plus proche parent s'opposait à un legs du résidu d'une succession au Jewish National Fund, qui devait être détenu en fiducie "pour l'acquisition d'une ou de plusieurs des meilleures parcelles de terrain en Palestine, aux États-Unis d'Amérique ou dans tout Dominion britannique, et d'y établir une colonie ou des colonies juives ... "

Point en litige

La fin en question était-elle fin charitable?

Jugement

En première instance, le don fut déclaré charitable. Le tribunal a cité la cause Pemsel, mais n'en a pas discuté. Le juge du procès s'est quelque peu fondé sur une analogie avec la prévention de la cruauté envers les animaux. Il indiquait: "Par conséquent, si le fait de soulever des sentiments humanitaires de bienveillance à l'endroit d'animaux qui n'ont pas le don de la parole est présumé charitable, alors il n'est sûrement pas moins charitable de donner une patrie aux Juifs défavorisés et dépourvus." (1963), 41 W.W.R. 392, 398 (B.C.S.C.).)

Néanmoins, la Cour d'appel a renversé ce jugement. Le juge en chef Lett, C.J.B.C., en est venu à la conclusion que l'intimé, le Jewish National Fund, n'avait pas "démontré que la fiducie visait une fin religieuse, ou qu'elle serait bénéfique à la communauté ou à une classe quelconque de celle-ci, ou qu'elle était au bénéfice des Juifs pauvres." (1964), 46 W.W.R. 577, 43 D.L.R. (2d) 417 (B.C.C.A.)). La Cour suprême a confirmé ce jugement.

18. Touchet c. Blais (1962), 39 W.W.R. 587 (Sask. C.A.).

Cause d'action

Le frère et le père du défunt mettaient en cause la validité du legs à Mgr Léo Blais, Évêque de Prince Albert, pour ses oeuvres, mais pour celles qui serviraient la cause des Canadiens-français dans son diocèse."

Point en litige

La formulation du legs était-elle si obscure qu'elle empêchait la création de toute fiducie, charitable ou autre?

- Écrirer des lettres aux rédacteurs en chef de journaux qui font valoir des vues politiques ou tentent d'influencer l'opinion publique sur une question "politique".

Enfin, la circulaire d'information indiquait que pour que des activités puissent être considérées comme éducatives plutôt que politiques, les éléments suivants devaient s'y retrouver:

(a) L'objectif doit être d'instruire par la stimulation de l'esprit plutôt qu'en fournissant simplement de l'information.

(b) Le sujet traité doit être bénéfique pour le public.

(c) Les bénéfices doivent être disponibles à une assez grande partie de la population.

(d) Les activités ne doivent pas viser à promouvoir les intérêts des individus.

(e) Les théories et principes avancés ne doivent être ni pernicieux ni subversifs.

(f) Les activités ne doivent pas promouvoir les principes d'un parti politique particulier.

(g) Une vue impartiale de tous les facteurs d'une situation politique doit être présentée.[8]

La publication de cette circulaire provoqua un véritable tollé d'indignation de la part des membres de l'opposition à la Chambre des communes, des rédacteurs en chef des journaux et des oeuvres de charité, en particulier, outre un certain nombre de grands organismes religieux. Avant d'aborder certaines des préoccupations exprimées, nous allons revoir brièvement les événements qui ont conduit à la publication de la circulaire. Au début de 1975, un organisme religieux, le Christian Prisoners Release International, avait planifié une marche sur l'ambassade russe à Ottawa. Lorsque l'organisme fit une nouvelle demande d'enregistrement comme oeuvre de charité (son enregistrement lui avait été retiré parce qu'il avait omis de déposer un rapport nécessaire), Revenu Canada l'avisa que s'il participait à la marche, il s'engagerait par le fait même dans une activité politique et que, par conséquent, ne pourrait pas être enregistré comme une oeuvre de charité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'affaire fut soulevée à la Chambre des communes à diverses occasions.9 Le gouvernement était interrogé sur la question de savoir si le ministère des Affaires extérieures avait fait pression auprès de Revenu Canada au sujet de l'affaire, et si le Ministère avait des énoncés écrits de ce qu'il considérait des activités légitimes de

la part d'organismes charitables et ce qu'il considérait comme étant politique. L'incident rappela sans doute à Revenu Canada le besoin d'un énoncé clair de la loi actuelle. Toutefois, la circulaire ne fut préparée qu'à l'été 1977, par les responsables de Revenu Canada à la demande de la ministre du Revenu de l'époque, l'Honorable Monique Bégin. À la Chambre des communes, elle expliqua qu'elle avait fait préparer la circulaire principalement à cause des demandes des associations de femmes qui, lorsqu'elles faisaient leur demande d'enregistrement comme oeuvre de charité, voulaient avoir des directives sur ce qui constituait des activités politiques interdites.10

En février 1978, la circulaire d'information était publiée, mais la question ne fut soulevée à la Chambre des communes que le 1er mai de la même année. Dès lors, le gouvernement fut assailli de questions au sujet de la circulaire. On l'accusait d'essayer d'intimider les organismes charitables par une politique qui leur interdisait de s'engager dans des activités politiques, tel qu'indiqué dans le document. Les extraits suivants donnent une idée de la teneur des questions:

> Étant donné qu'un organisme religieux, le Mennonite Central Committee, a déjà réagi en ayant des entretiens avec des agents du Revenu National pour essayer de définir ce que vise le gouvernement à cet égard, et que le gouvernement, selon les agents du Revenu national, a reconnu que le Mennonite Central Committee pouvait poser des questions au sujet de la peine de mort, de l'achat d'avions de combat ou du changement de la politique du lait, mais ne pouvait participer à une des coalitions d'ordre religieux qui se constituent à l'occasion de la prochaine conférence sur le désarmement aux Nations-Unies, le Premier ministre voudrait-il nous dire si cette mesure d'intimidation dans le numéro de février dernier est une tentative directe pour priver de leurs droits politiques légitimes des milliers d'organismes d'action volontaires de ce pays?[11]

Le gouvernement réagit en soulignant que la circulaire ne reflétait pas la politique gouvernementale, mais était simplement une tentative d'énoncer ce qu'est la common law pour guider les organisations charitables.12 Une fois qu'il fut entendu que la circulaire énonçait la loi et non pas un changement de politique gouvernementale, plusieurs des commentaires en Chambre visant la circulaire devinrent des critiques de la politique qui sous-tendait la loi:

cause contenant une déclaration explicite à l'effet qu'une fiducie dont les objectifs étaient politiques ne pouvait être tenue comme charitable, Bowman c. Secular Society Ltd.69 C'est la cause sur laquelle se sont fondées toutes les décisions subséquentes pour maintenir que des objectifs politiques ne pouvaient être considérés comme charitables. Toutefois, c'est une autorité bien faible. Des cinq juges qui ont motivé leur jugement un seul s'est vraiment penché sur la question, et la seule autorité qu'il citait à l'appui de la proposition était celle de De Themines c. De Bonneval.70 Étant donné l'importance de cette décision, il vaut la peine d'en voir certains détails, ainsi que la raison avancée par Lord Parker, le seul juge qui ait abordé la question de savoir pourquoi les objectifs politiques ne pouvaient pas être tenus comme charitables.

Dans la cause Bowman, le plus proche parent de Bowman contestait qu'un legs soit remis à la Secular Society Limited. Les objectifs principaux de la société étaient de promouvoir le principe que la conduite humaine devrait être fondée sur la connaissance naturelle, et non pas sur une croyance surnaturelle; l'abolition de tout appui, patronage ou faveur de l'État visant une ou des formes de religion quelconques; et divers autres buts séculiers, plusieurs appelant des changements législatifs. La question en cause était celle de savoir si une compagnie incorporée en vertu des lois sur les compagnies (Companies Acts) avec de tels objets pouvait accepter un don. Le plus proche parent soutenait qu'elle ne pouvait pas le recevoir aux motifs que (1) la propagation d'une doctrine anti-chrétienne constituait du blasphème (et, par conséquent, était illégale), et (2) de toute façon, les tribunaux ne devraient pas aider à la promotion de tels objectifs anti-chrétiens. La cour vida le cas en maintenant que cette corporation était capable d'acquérir un bien par don; néanmoins, quatre des juges examinèrent la possibilité de l'existence d'une fiducie. Tous en vinrent à des conclusions différentes. Lord Parker était le seul juge à soulever la question de la validité des objectifs politiques. Après avoir catégoriquement soutenu qu'une fiducie avait été établie, il en venait à la conclusion que si tel était le cas, cette fiducie serait invalide. Il affirmait, sans s'appuyer sur aucune autorité (et nettement erronément), que "L'équité a toujours refusé de reconnaître des objets (politiques) comme étant charitables ... une fiducie établie pour atteindre des objectifs politiques a toujours été jugée invalide."71 Il soutenait que la loi était ainsi, non pas parce qu'un tel but était illégal, mais "parce que la cour n'avait aucun moyen de juger si un changement proposé de la loi sera ou non bénéfique au public, et, par conséquent, ne peut pas dire qu'un don pour obtenir le changement est un don charitable."72

Les écrits des auteurs73 et commentateurs74, qui ont suivi immédiatement le jugement, tendaient à traiter les remarques de Lord Parker sur la validité des objectifs politiques comme étant

anomales. Néanmoins, durant les décennies 1920 et 1930, il était maintenu ou suggéré dans un bon nombre de causes que des buts politiques n'étaient pas des buts charitables.75 Finalement, en 1948, dans la cause National Anti-Vivisection c. Inland Revenue Commission,76 qui devint la décision maîtresse, la Chambre des Lords anglaise, plusieurs des juges citant Lord Parker dans Bowman et la première édition de Tyssen, décidait que des buts politiques n'étaient pas des buts charitables. Cette décision fut suivie dans plusieurs causes anglaises subséquentes, et la validité de la proposition générale ne peut pas être mise en doute.77

Au Canada, vers les débuts du siècle, un bon nombre de buts politiques étaient jugés comme étant des buts charitables. Par exemple, une fiducie testamentaire pour promouvoir de la législation sur la tempérance,78 une fiducie "pour aider et protéger les citoyens des États-Unis de descendance africaine, et promouvoir la jouissance de leurs droits civils,"79 et un don à la British Union pour l'abolition de la vivisection.80 La décision Bowman, la première cause anglaise à suggérer que des objets politiques n'étaient pas des objets charitables, ne fut pas citée dans une cause canadienne à l'appui de cette proposition avant 1937. Cette année-là dans Re Knight,82 il était indiqué en obiter qu'un don "à la Fondation Henry George, une organisation formée et établie en vue de promouvoir les doctrines du regretté Henry George, y compris ses théories et principes relatifs à la taxe unique (Single Tax), était plutôt politique que charitable."

Après le jugement de la Chambre des Lords dans la cause National Anti-Vivisection Society c. I.R.C.,83 deux causes canadiennes maîtresses suivirent toutes deux devant la Cour d'appel de la Saskatchewan, et, il fut maintenu que des buts politiques n'étaient pas des buts charitables.84 Dans Re Patriotic Acre Fund,[85] il était indiqué: "Même s'il est présumé que certaines des activités des United Farmers sont charitables, leurs activités principales ... sont politiques." De même, il était décidé que le Co-operative College of Canada n'était pas un organisme charitable, en partie parce que certains de ses objets étaient politiques.86

Avant de passer en revue les raisons avancées par les tribunaux pour interdire les activités politiques, nous devons clarifier deux aspects de la loi actuelle. D'une part, la proposition générale à l'effet que les organismes constitués à des fins politiques ne peuvent pas être caractérisés comme étant charitables s'applique, que les objets des organismes réfèrent expressément à des fins politiques ou que celles-ci soient implicites. Or, dans McGovern c. Attorney General87 le juge Slade a refusé d'accorder aux fiduciaires de Amnesty International Trust leur demande d'enregistrement en vertu de la Loi sur les charités de 1960. Un objet de la fiducie était "d'essayer d'obtenir la libération des prisonniers de conscience" (Prisoners of Conscience).88 Il était

Jugement

La Cour d'appel de la Saskatchewan soutint que si le don s'était terminé par les mots "pour ses oeuvres", l'intention charitable aurait pu être présumée à partir de la nature des fonctions de l'Evêque. Mais que l'addition de la phrase commençant avec "mais" avait détruit toute telle implication. Cette clause étendait la portée de la fiducie de sorte qu'il devenait impossible de dire qu'elle se limitait aux fins ecclésiastiques inhérentes aux fonction de l'Evêque.

La Cour suprême a renversé ce jugement. Elle a suivi plusieurs causes dans lesquelles il était maintenu, en fait, qu'un don pouvait être charitable eu égard aux fonctions du fiduciaire. Néanmoins, la Cour admettait que dans ce domaine, "L'on avait de temps à autre fait des distinctions subtiles et qu'il n'était pas toujours facile de voir pourquoi dans un cas donné le tribunal décidait d'un côté de la ligne de charité, et de l'autre côté dans un autre cas." (P. 360).

19. Re Forgan (1961), 29 DLR (2d) 585, 34 WWR 495 (Alta. S.C.).

Cause d'action

Demande d'interprétation d'un testament. Le curateur public soutenait qu'un don pour établir "un foyer pour les enfants des autres, les orphelins, les pupilles de la Province ou les enfants dont les parents sont incapables de fournir un foyer convenable ... ", n'était pas un don charitable.

Point en litige

1. Un foyer pour les pupilles de la Province qui est par le fait même admissible à l'appui gouvernemental, peut-il être charitable?

2. "Un foyer pour les enfants des autres" étant une formulation si large, n'engloble-t-elle pas les usages non charitables?

Jugement

1. L'admissibilité à l'aide gouvernementale n'est pas suffisante pour faire perdre à un organisme sa nature charitable.

2. Un don à un foyer pour enfants est charitable parce qu'il est analogue à des dons à des foyers pour d'autres fins qui ont été déclarées charitables en vertu du Satatute of Elizabeth. "L'expression 'enfants des autres' devrait être interprétée selon l'intention de la testatrice, notamment, les enfants pauvres." (D.L.R. à la page 591).

CAUSES FISCALES AYANT TRAIT À LA DEFINITION DE CHARITÉ

1. Rothery c. M.N.R. (1970) Tax A.B.C. 1084, 70 D.T.C. 1667.

Appel

Le contribuable a interjeté appel de son avis de cotisation fiscale au motif qu'un paiement fait à son fils qui avait des difficultés financières constituait une déduction de charité.

Jugement

"Le principe fondamental qui régit chaque don charitable ... est que ce don est à l'avantage de la communauté dans son ensemble ou à l'avantage d'une partie de celle ci; ... or, aucun don ne peut-être tenu pour charitable ... s'il est fait à une personne ou à des personnes spécifiquement identifiées par le donateur, ou qui sont identifiables ... " (Tax A.B.C. à la page 1086).

2. Towle c. M.N.R., (1966) C.T.C. 755, 67 D.T.C. 5003 (S.C.C.).

Appel

Il s'agit d'un appel d'une imposition en vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès.

Point en litige

Un don à la Medical Alumnae Assoc. de l'Université de Toronto (en vue d'établir un fonds pour prêts aux étudiants) constitue-t-il un objet charitable?

Jugement

La Medical Alumnae Assoc. a été "constituée à des fins exclusivement charitables." Le tribunal a examiné les objets de l'association, notamment, "la promotion et l'accroissement de l'utilité et de l'influence de l'université provinciale" et "d'une façon générale, la promotion de la science, de l'art et de la médecine" et a soutenu que son objectif de charité était "l'avancement de l'éducation". La Cour suprême a également souligné que pour établir si un organisme est "constitué exclusivement à des fins charitables" ... le tribunal doit tenir compte non seulement des fins énoncées et de la constitution de l'organisme, mais aussi des activités que l'association poursuit présentement. (P. 762). Après avoir examiné toute la preuve sur les activités réelles de l'association, la Cour suprême déclarait: "au cours des dernières

années, il est évident que la majeure partie des efforts de l'association furent voués à des but charitables," notamment, l'avancement de l'éducation.

3. Watt Estate c. M.N.R., 64 D.T.C. 488, 36 Tax A.B.C. 40.

Appel

Il s'agit d'un appel d'une imposition en vertu de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès.

Point en litige

L'Edmonton Lions Club était-il "constitué à des fins exclusivement charitables" au sens de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès?

Jugement

Bien que cet organisme ait entrepris divers projets d'ordre communautaire, le seul objectif d'un grand nombre de ses activités a été de promouvoir l'esprit de camaraderie et, de façon générale, la sociabilité. Donc, il n'a pas été "constitué exclusivement à des fins charitables."

4. Campus Co-operative Residence, Incorporated c. M.N.R., 63 D.T.C. 857, 33 Tax A.B.C. 305.

Appel

La Coopérative a interjeté appel du montant de son impôt sur le revenu au motif qu'elle était une oeuvre de charité.

Point en litige

Un foyer d'étudiants organisé en coopérative est-il une oeuvre de charité?

Jugement

Il ne s'agissait pas d'une oeuvre de charité. La coopérative fonctionnait dans l'intérêt direct de ses membres. On ne pouvait pas soutenir que l'objet de l'organisme était d'assurer l'avancement de l'éducation en général: "C'est trop personnel et restreint pour pouvoir être considéré comme de l'avancement de l'éducation en général" (P. 313).

5. Hobson c. M.N.R. (1959), 59 D.T.C. 211, 21 Tax A.B.C. 433.

Appel

Le contribuable a fait appel de sa cotisation d'impôt en soutenant que sa contribution à la Société Audubon était un don à une oeuvre de charité.

Point en litige

La Société Audubon du Canada était-elle une oeuvre de charité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu?

Jugement

La Société ne servait pas des fins de charité. Son objet principal était de stimuler l'intérêt sur la nécessité de conserver les ressources naturelles. Elle poursuivait cet objectif surtout par la publication d'un magazine bi-mensuel. En rendant sa décision à l'effet que la Société ne constituait pas une oeuvre de charité qui cherchait l'avancement de l'éducation, le président de la Commission de révision de l'impôt, Cecil L. Snyder, indiquait: "la circulation moyenne de ce magazine n'est que de 2,000 exemplaires par province canadienne, et ce, seulement tous les deux mois. Il est inconvenable qu'une si faible circulation puisse avoir une bien grande influence. Je crois qu'il est aussi possible que la Société Audubon du Canada soit un chevauchement de ce que certains ministères des gouvernements provinciaux accomplissent déjà de façon efficace, à une échelle beaucoup plus grande, dans le domaine de la conservation: "la protection de la vie sauvage et la conservation de nos ressources naturelles." (P. 438).

CHAPITRE 2: ACTIVITÉS POLITIQUES DES OEUVRES DE CHARITÉ

Table des matières

INTRODUCTION

PARTIE I REMARQUES PRÉLIMINAIRES: ÉVÉNEMENTS RÉCENTS

PARTIE II ÉVOLUTION HISTORIQUE ET ASPECTS DE LA LOI ACTUELLE

PARTIE III JUSTIFICATIONS DE LA LOI ACTUELLE AVANCÉES PAR LES JUGES

A. Promouvoir des changements à la loi ou s'opposer à ceux-ci

B. Appuyer les partis politiques et promouvoir une doctrine politique

C. Effet sur les relations étrangères

D. Dissémination de propagande visant à changer les attitudes sociales

PARTIE IV ÉVOLUTION AUX ÉTATS-UNIS

A. Évolution historique de la loi américaine

B. La loi américaine actuelle

C. Défis constitutionnels à la loi américaine

PARTIE V ÉVOLUTION EN ANGLETERRE

A. Les commissions des oeuvres de charité, 1969-81

B. Le Comité des dépenses, Dixième rapport: Les commissaires préposés aux oeuvres de charité et leur imputabilité, 1974-75

C. Le Rapport Goodman, 1978

PARTIE VI ARGUMENTS EN FAVEUR DE PERMETTRE AUX OEUVRES DE CHARITÉ DE S'ENGAGER DANS DES ACTIVITÉS POLITIQUES

A. Évolution du rôle du secteur volontaire

B. Amélioration du processus d'établissement des politiques publiques

C. Suppression de la discrimination entre les oeuvres de charité et les organismes commerciaux

D. Respect du droit à la liberté de parole assuré par la Constitution

E. Respect du droit à l'égalité de traitement

F. Inapplicabilité de l'interdiction d'activités politiques

G. Impossibilité de faire une distinction entre "propagande" et "éducation"

PARTIE VII ARGUMENTS CONTRE LE PRINCIPE DE PERMETTRE AUX OEUVRES DE CHARITÉ DE S'ENGAGER DANS DES ACTIVITÉS POLITIQUES

A. Les activités politiques ne sont pas visées par les justifications traditionnelles pour subventionner le secteur volontaire

B. L'interdiction des activités politiques est nécessaire pour empêcher que les oeuvres de charité cherchent à servir les intérêts personnels de leurs membres et à appuyer les partis politiques.

C. Si les oeuvres de charité étaient libres de s'engager dans des activité politiques, les activités subsidiaires augmenteraient de façon dramatique.

D. Le gouvernement se verrait forcé d'appuyer certaines activités politiques que plusieurs personnes estiment répréhensibles.

E. De permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques ne serait pas, à longue échéance, dans les meilleurs intérêts du secteur de l'action volontaire.

PARTIE VIII ACTIVITÉS POLITIQUES ADMISSIBLES DES OEUVRES DE CHARITÉ: VERS UNE RÉFORME DES NORMES

CHAPITRE 2: ACTIVITÉS POLITIQUES DES OEUVRES DE CHARITÉ

INTRODUCTION

Bien que les limites précises de cette interdiction soient nébuleuses, la loi actuelle interdit, de façon générale, aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Récemment, un bon nombre d'individus et d'organismes ont proposé que cette interdiction soit levée.[1] C'était la préoccupation première du Conseil consultatif national sur l'action volontaire lorsqu'il faisait la recommandation suivante au gouvernement canadien: "Le gouvernement fédéral devrait réexaminer la définition de 'charité' et y substituer une définition légale mieux adaptée à la réalité de l'action volontaire."[2]

Les oeuvres de charité sont sans doute libres de s'engager dans certaines activités dites à saveur politique. À l'heure actuelle, un bon nombre, sinon la plupart, des oeuvres de charité s'engagent dans des activités politiques (définies en termes larges) et il n'y aurait aucun moyen de les en empêcher, pas plus qu'il ne serait sage de le faire. Par exemple, il serait presque impensable de défendre à la Société du cancer, dont l'objectif premier est de trouver un remède contre la maladie, de présenter des faits, des chiffres et des opinions au gouvernement sur des questions qui affectent le travail de l'organisme, ou de publier ses constatations dans le but d'influencer l'opinion publique. Il en serait sans doute de même pour la plupart des organismes charitables importants. Il est important, à la fois pour le gouvernement et les oeuvres de charité, que celles-ci participent au processus politique sur une base continuelle.

Même si la loi actuelle semble interdire aux organismes charitables de s'engager dans des activités politiques quelles qu'elles soient, sa mise en application n'a pas causé de difficultés déraisonnables. Pour placer le problème quelque peu dans sa perspective, sur presque 50,000 organismes charitables enregistrés, Revenu Canada n'envoie annuellement que deux douzaines de lettres de mise en garde contre les activités politiques. (Normalement, Revenu Canada fait part de ses préoccupations aux organismes contrevenants avant de leur retirer leur enregistrement.) Ces cas sont portés à son attention par ses préposés au découpage d'articles de journaux, ou par des informateurs. Au cours des neuf dernières années, seulement deux organismes se sont vus retirer leur enregistrement. Dans l'un de ces cas, Revenu Canada a considéré que les activités de l'organisme constituaient de la propagande, non pas de l'éducation; dans l'autre, l'organisme appuyait des candidats politiques. Les deux causes sont en appel.

Bien sûr, ce n'est pas une indication juste des effets de la loi actuelle. Il est vrai que Revenu Canada refuse un petit pourcentage de demandes d'enregistrement à cause d'objets politiques. En outre, le peu de controverse s'explique peut-être du fait que les organismes charitables craignent de s'engager dans des activités politiques même s'ils croient qu'ils devraient y participer, ou que des organismes charitables qui voudraient s'opposer aux pratiques de mise en application de la loi employées par Revenu Canada n'ont ni l'expertise, ni le temps ni l'argent pour le faire, ou encore, ils estiment que l'enjeu n'en vaut pas la peine. Toutes ces considérations entrent probablement en ligne de compte.

Il y a plusieurs raisons qui expliquent pourquoi la loi actuelle n'a pas causé plus de difficultés. D'une part, elle n'est pas appliquée rigoureusement. Les exemples d'organismes charitables qui s'engagent dans des activités politiques sont nombreux. Entre autres, les Eglises et un bon nombre de fédérations pour la conservation de la faune se sont récemment retrouvées au centre de plusieurs questions politiques. Tous les organismes charitables canadiens importants admettraient sans doute qu'ils participent à des activités politiques.3 D'autre part, la loi actuelle n'a pas causé de difficultés sérieuses parce que certains organismes 'controversables' dans le secteur de l'action volontaire, comme l'Union canadienne pour les libertés civiles, forment deux corporations sans but lucratif. L'une, qui s'occupe primordialement d'activités 'éducatives', est enregistrée en qualité d'organisme charitable; l'autre, destinée à s'engager dans des activités 'politiques', ne l'est pas. Cette technique de séparation permet à l'organisme d'isoler ses activités charitables de toute 'souillure' politique. Bien sûr, les contributions déductibles doivent être dépensées à des fins charitables. Toutefois, lorsque les contrôles s'entrecroisent, il est difficile de retracer ces fonds.

En dépit du fait que la loi actuelle n'a pas causé de difficultés sérieuses, certains groupes continuent à réclamer des réformes. Les pressions viennent en grande partie de ceux qui croient que les organismes charitables devraient être entièrement libres de s'engager dans des activités politiques, de ceux qui conviennent que ces activités devraient faire l'objet de certaines restrictions, mais réclament des directives plus précises quant aux activités inadmissibles, et de ceux qui se préoccupent de la mise en application apparemment sélective de la loi actuelle.

Le présent document a pour but d'exposer les antécédents légaux et les politiques touchant à la question des activités politiques des organismes de charité. La documentation révèle qu'il n'y a aucune réponse facile au problème. Comme le soulignait récemment un comité britannique mis sur pied pour examiner

le secteur de l'action volontaire: "Dès le début de notre enquête, il devint évident que la corrélation entre l'activité charitable et politique serait la question la plus importante et la plus difficile à examiner."[4]

Le document est divisé en huit parties. La Partie I, "Remarques préliminaires", révèle que ce n'est que depuis les cinq dernières années que la question a soulevé des préoccupations au Canada. En vue de fournir un contexte pour les parties du document visant l'historique et les politiques, nous passons en revue les événements récents qui ont attiré l'attention du public sur le sujet. Nous voyons également les préoccupations que les organismes charitable, les membres du Parlement et la presse ont exprimées sur la loi actuelle.

La Partie II se veut une exploration de l'évolution historique de ce domaine de la loi. Elle révèle, entre autres, la base doctrinale étonnament fragile de la loi actuelle, et le contexte social dont elle procède.

La Partie III examine plus en profondeur la jurisprudence sur le sujet. Elle ne se veut pas une description analytique complète de la loi, mais plutôt une révision des politiques justificatives des juges en ce qui touche l'évolution de divers aspects de la loi. Ce survol est significatif en ce qu'il révèle que les juges n'étaient pas tenus de formuler la loi dans sa forme large et universelle. Mais l'analyse démontre les préoccupations des juges lorsqu'ils devaient tenir compte dans la formulation d'une politique dans ce domaine.

Les Partie IV et V traitent de l'évolution américaine et britannique. Elles mettent en relief certains problèmes, et offrent divers moyens de les résoudre.

Les Parties VI et VII traitent des arguments en faveur et à l'encontre du principe de permettre aux organismes charitables de s'engager dans des activités politiques. Ces arguments sont présentés sommairement dans la table des matières.

Finalement, dans la Partie VIII, nous voyons d'autres formes que pourraient prendre les directives relatives aux activités politiques des organismes charitables.

PARTIE I REMAROUES PRÉLIMINAIRES

Cette question a été évoquée dans la presse au moins deux fois au cours des six dernières années. Il ne semble pas qu'on y ait attaché une grande importance auparavant. Il n'en était pas question dans le rapport Carter, ni ne s'en préoccupait le ministère des Finances au moment de la publication du Livre vert sur les oeuvres de charité.

En février 1978, Revenu Canada, à la demande expresse de la ministre du Revenu de l'époque, l'Honorable Monique Bégin, publiait un projet de circulaire d'information précisant ce qu'il considérait être la loi actuelle en ce qui touche les activités politiques des oeuvres de charité.5 La circulaire prévoyait que: "Un objectif est normalement dit 'politique' lorsque son intention ultime est d'influencer le processus d'élaboration des politiques ... d'un palier de gouvernement quelconque."6 Et: "Une activité est considérée comme étant politique si elle vise à embarrasser ou autrement inciter un gouvernement à prendre position, à changer une politique, ou à légiférer sur une question particulière visée par l'organisme qui s'est engagé dans l'activité."7 Puis la circulaire énumérait les activités à caractère politique et non politique. Les activités suivantes étaient définies comme étant non politiques:

- Présenter des mémoires, avec recommandations, aux organismes gouvernementaux compétents, qu'ils aient été sollicités ou non, pourvu qu'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une campagne pour influencer la législation.

- Faire des représentations auprès des représentants élus concernés ou des agents gouvernementaux.

- Publier un magazine impartial et objectif.

- Tenir des conférences au cours desquelles tous les aspects d'une question publique sont présentés.

Les activités suivantes étaient définies comme étant politiques, et, par conséquent, interdites:

- Faire du lobbying direct ou indirect.

- Tenir des manifestations publiques destinées à faire pression sur un gouvernement.

- Écrire des lettres circulaires pour inciter des membres du public à envoyer des lettres de protestation à leurs représentants élus.

- Appuyer un parti politique.

> Comment ces organismes charitables, dont la plupart cherchent à atténuer la détresse de certains groupes défavorisés, peuvent-ils progresser lorsque toutes les avenues qui pourraient conduire à des changements leur sont fermées? S'il leur est interdit de faire du lobbying, d'organiser des manifestations publiques ou de mener des campagnes pour inciter à envoyer des lettres aux représentants élus, comment peuvent-ils mettre le gouvernement au courant de leurs préoccupations? Comment peuvent-ils faire valoir leur point de vue si les méthodes efficaces pour ce faire sont tenues comme étant ce que le gouvernement appelle 'politiques' et, comme il le dit, "une menace à leur statut d'organisme charitable"? Il n'est nullement question de partisanerie politique ici. L'énoncé du gouvernement dans sa circulaire est à l'effet que toute implication dans le processus politique, même le fait de faire des recommandations visant la législation sur une question d'intérêt national, constitue une activité douteuse et peut-être même subversive de la part de ces groupes.[13]

Lorsque la circulaire fut publiée et l'affaire soulevée en Chambre, le sénateur Guay était ministre du Revenu national. Deux jours après que l'affaire fut soulevée en Chambre, au Sénat, les sénateurs Godfrey et Forsey, non seulement critiquaient le sénateur Guay au sujet de la politique sous-tendant la circulaire, mais aussi du langage utilisé dans celle-ci.[14] Le lendemain, 4 mai, le sénateur Guay répondait à ces critiques en détail, puis annonçait le retrait de la circulaire "afin qu'elle soit révisée et reformulée pour éviter toute ambiguité."[15] Le 17 mai, devant le Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre des communes, le sénateur Guay expliquait de nouveau le but de la révision de la circulaire en ajoutant: "J'espère que les organismes charitables feront valoir leurs vues, de sorte que notre prochain message à leur intention n'entraîne pas la réaction regrettable que nous avons connue."[16]

Malgré le retrait de la circulaire, on continua à soulever l'affaire durant la période des questions de la Chambre des communes. Les membres de l'opposition se préoccupaient, en particulier, des règles qui seraient appliquées à présent que la circulaire avait été retirée. Les membres du gouvernement expliquaient que puisque la circulaire n'était qu'une interprétation de Revenu Canada de ce que les tribunaux avaient établi sa publication ou son retrait n'avait aucun effet sur la loi.[17]

Il est à noter que l'objet de la circulaire d'information publiée par Revenu Canada a été assez mal compris de la presse, des organismes bénévoles, et de la Chambre des communes. Plusieurs commentateurs se montrèrent offusqués du fait que des bureaucrates de Revenu Canada puissent promulger des règles relatives aux activités politiques des oeuvres de charité; d'autres crurent qu'il s'agissait d'un changement de politique gouvernementale. En fait, bien sûr, Revenu Canada voulait simplement mettre les organismes charitables au courant de son interprétation de la loi actuelle dictée par les tribunaux. Il n'a aucun pouvoir de faire des lois. Les circulaires d'information ne cherchent qu'à retracer le droit courant à partir des précédents de common law. Naturellement, pour donner le genre de directives que les organismes bénévoles recherchaient, il lui fallait être plus spécifique que la jurisprudence, et dans l'éventualité où son interprétation serait mise en cause, et à la lumière des faits d'un cas particulier, une cour pourrait renverser cette interprétation. Néanmoins, il est évident que Revenu Canada répondait à une demande de directives sur ce qu'il croyait être la loi, et que ni Revenu Canada ni le gouvernement essayaient d'imposer de nouvelles restrictions aux oeuvres de charité.

En décembre 1978, l'affaire faisait de nouveau surface à la Chambre des communes à l'occasion du débat sur le projet de loi visant les corporations canadiennes à but non lucratif. Plusieurs critiques étaient formulées à l'endroit de la circulaire d'information "retirée". L'extrait suivant est typique:

> Au départ, l'interprétation était fondée sur une ou deux causes qui n'étaient certainement pas récentes et qui n'étaient pas très pertinentes à la situation actuelle. A mon avis, l'interprétation que l'on donna à ces causes allait bien au-delà de ce qu'elles avaient, en fait, permis de décider. Je pense qu'elle a donné lieu à une situation où des agents ministériels, sinon des ministres, commencent à intimider les organismes charitables dans ce pays ou, jusqu'à un certain point, à restreindre leur liberté d'action.[18]

> Je trouve que ce genre de circulaire à l'intention d'organismes qui jouent un rôle très important dans notre société est abominable. Ils remplissent un rôle qu'aucun gouvernement dans un pays démocratique ne pourrait jamais remplir, ni qu'il ne devrait le faire. Ces avenues devraient être ouvertes à nos citoyens pour leur permettre de s'exprimer, et d'influencer la législation et les législateurs.[19]

Lorsque l'affaire fit surface au printemps de 1978, la presse lui donna une large couverture. Comme celle-ci révèle les préoccupations du secteur de l'action volontaire face à l'interdiction d'activités politiques, nous allons en faire la revue.

Plusieurs organismes charitables enregistrés ont expliqué qu'ils violaient régulièrement les directives. Par exemple, le 16 avril, les conversations suivantes étaient rapportées par un grand nombre d'agents de la presse canadienne.21

> Et A.C. Forrest, rédacteur en chef de l'Observateur de l'Eglise-Unie (United Church Observer), révélait que sa revue et plusieurs dirigeants d'établissements religieux violaient continuellement les directives sévères de Revenu Canada à l'endroit de "l'activité charitable".
>
> Forrest disait que les manifestations par les membres des Eglises contre la guerre du Viêtnam et à l'appui des travailleurs agricoles de la Californie auraient violé les directives de Revenu Canada, mais celles-ci n'ont jamais été mises en application parce qu'elles sont "insensées" et "inapplicables".
>
> Ms Dudley de la Migraine Foundation expliquait qu'elle n'avait jamais hésité à encourager le public à écrire des lettres aux politiciens incitant à la réforme législative. "J'estimerais que 50 pour cent de la législation dans ce pays a été adoptée sur les incitations d'un groupe quelconque" disait-elle. "Si l'on ne faisait que s'asseoir et attendre que le gouvernement propose de légiférer, vous savez ce qui se passerait."

Un thème courant de la couverture de la presse était de souligner l'application apparamment arbitraire des normes, en comparant les organismes qui avaient obtenu leur enregistrement en qualité d'oeuvre de charité, avec d'autres qui ne l'avaient pas obtenu:[22]

> La chronique du mercredi identifiait deux groupes de la province de Québec qui avaient obtenu leur enregistrement comme organismes charitables de Revenu Canada, alors que celui-ci le refusait à d'autres organisations semblables à but non lucratif, à cause de leurs activités politiques.

> Ces deux organismes, l'Action positive et le Conseil, qui avaient reçu l'approbation du ministère du Revenu, étaient comparés au Brampton Women's Centre qui venait de se voir refuser un statut semblable aux motifs que ses objectifs étaient partiellement politiques.

L'auteur continuait en relevant un bon nombre d'autres groupes qui avaient obtenu leur enregistrement.

Le Toronto Star et le Globe and Mail attaquaient la circulaire dans ses éditoriaux. Le Toronto Star dans son éditorial intitulé "Ottawa ne devrait pas faire taire les oeuvres de charité" ("Ottawa shouldn't muzzle charities") disait:

> Le gouvernement Trudeau fait preuve d'un manque de discernement en essayant de museler les organismes d'action volontaire qui font campagne pour améliorer la situation des handicapés physiques, des peuples autochtones, des citoyens dans le besoin et autres groupes.
>
> Une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu s'impose, afin de définir clairement une oeuvre de charité et ses activités en fonction de ce qu'elle fait présentement, et ceci va certainement au delà de la distribution de paniers de provisions aux pauves, et comprend l'incitation aux changements dans les politiques publiques.
>
> Dans l'intervalle, mettons ces nouvelles directives à leur place ... dans le déchiqueteur de papier.

Quelques jours plus tard, le Toronto Star revenait à la charge dans un éditorial, dans les termes suivants:24

> Les gouvernements introduisent rarement des réformes sociales à moins qu'il n'y ait pression de la part du public. Et les oeuvres de charité obtiennent habituellement l'appui du public par des réunions publiques, en écrivant aux politiciens de tous les partis, en participant à des 'talk shows', en faisant de la réclame et autres choses semblables.
>
> Malgré tout, Guay vient de dire aux agences volontaires appuyées par les citoyens dans la communauté, sur lesquelles nous comptons encore pour plusieurs services sociaux, à partir des garderies aux foyers pour handicapés

> physiques et mentaux et aux transfusions de sang gratuites, qu'elles ne peuvent plus le faire.
>
> Le droit d'inciter les gouvernements à changer leurs politiques, par tous les moyens disponibles dans une société civilisée, est un droit fondamental dans une démocratie, qui ne devrait pas être enlevé aux citoyens, que ceux-ci agissent individuellement ou en association.

Après que le gouvernement eut annoncé que la circulaire serait révisée, le Globe and Mail, dans un éditorial intitulé "Stupide, et encore, nous sommes charitables!" ("Stupid, to put it charitable") disait:[25]

> Un officiel du secteur des organismes charitables et sans but lucratif soutient que cette révision portera seulement sur la formulation du document et non pas sur ses principes.
>
> Ce ne sera nullement suffisant. À la fois la circulaire et la philosophie qu'elle représente devraient être mises hors circulation.

En 1981, la question réapparaissait au premier plan à cause de deux organismes charitables qui avaient décidé de contester la décision de Revenu Canada de ne pas leur accorder leur enregistrement alléguant les activités politiques des deux oeuvres. Les causes furent portées devant la Division d'appel de la Cour fédérale. L'une impliquait le Renaissance International, un organisme évangélique ontarien. Le 23 novembre 1980, Revenu Canada avait avisé cet organisme charitable qu'il avait l'intention de lui retirer son enregistrement. Apparemment, Revenu Canada était d'avis que l'oeuvre s'était engagée dans des activités politiques parce que, entre autres choses, elle avait acheté deux pages complètes de publicité dans un journal local en vue d'inciter les électeurs à élire des candidats de la "moral majority" lors de l'élection fédérale, et pour faire valoir ses préoccupations à l'endroit de candidats pro-homosexuels dans la course municipale de Toronto. Les groupes Renaissance à travers le pays, qui se veulent tous des groupes fondamentalistes de droite, préparent et publient fréquemment des cartes de rapports sur la morale des candidats aux élections.26

Ce cas fut plaidé devant la Division d'appel de la Cour fédérale les 16 et 17 novembre 1982. Toutefois, la question de savoir si Renaissance International s'était engagé dans des activités politiques n'a pas été plaidée. La Cour a permis l'appel au motif

que Revenu Canada avait violé les principes de la justice naturelle, compte tenu de la procédure qu'il avait suivie en envoyant une lettre pour aviser Renaissance International que son statut d'oeuvre de charité serait révoqué. La justice procédurale exigeait que Revenu Canada eût accordé une audition à Renaissance International avant de lui faire parvenir cette lettre.[27]

Dans la seconde cause, Revenu Canada avait refusé, en février 1980, d'enregistrer la Manitoba Foundation for Canadian Studies comme oeuvre de charité en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. L'objet principal de la fondation était de publier un magazine économique de gauche, le Canadian Dimension. Dans sa lettre à la fondation, une représentante de Revenu Canada écrivait: "Sur la base du contenu du magazine Canadian Dimension, il semblerait que l'objet principal n'est pas d'éduquer le lecteur en lui formant l'esprit sur des matières de sciences politiques, mais de promouvoir une idéologie politique particulière. Par conséquent, le but du magazine n'entre pas dans la signification d'éducation charitable." La presse alléguait que le magazine avait été choisi pour faire l'objet de censure politique.[29] La fondation interjeta appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale. Toutefois, la cause de la fondation n'a pas encore été entendue.[30]

Une association d'oeuvres charitables nationales avait retenu les services d'un avocat et était prêt à pétitionner pour intervenir dans l'une de ces causes, ou dans les deux.[31] Encore une fois, les éditoriaux de journaux réclamaient un changement de la loi. Par exemple, un éditorial du Toronto Star commentait:[32]

> La loi devrait être modifiée de façon à refléter le rôle d'une oeuvre charitable au 20ième siècle, afin que celle-ci puisse recueillir des contributions individuelles des Canadiens sans avoir à se préoccuper de savoir si le percepteur d'impôts va révoquer son statut et refuser les déductions pour les donations.
>
> Il est, bien sûr, nécessaire de tirer une ligne entre les activités charitables et politiques. Mais la ligne devrait être tirée là où commencent les activités politiques partisanes, destinées à promouvoir les intérêts d'un parti politique ou d'un individu en particulier, laissant les Eglises et les organismes bénévoles libres de tenter de changer et d'influencer les politiques publiques au bénéfice du publice.

Néanmoins, l'indignation suscitée par ces deux causes dans la presse et à la Chambre des communes, ne fut ni aussi forte ni aussi retentissante que celle de 1978, provoquée par la publication de la circulaire d'information de Revenu Canada. En présence de cas réels, les commentateurs se sont peut-être rendus compte de la nécessité d'une certaine limite quant aux activités politiques des oeuvres de charité.

PARTIE II ÉVOLUTION HISTORIQUE ET ASPECTS DE LA LOI ACTUELLE

Pour évaluer une doctrine de common law, l'étude de son évolution est importante pour deux raisons. D'une part, elle révèle le contexte social et économique dans lequel la doctrine a pris naissance afin d'établir si ce contexte existe encore. D'autre part, elle indique si la doctrine était le résultat du choix délibéré d'une politique bien réfléchie, ou si elle était le résultat d'une erreur conceptuelle, et indique la mesure dans laquelle la doctrine reflète la partialité des juges individuels ou de l'organe judiciaire en général. L'un des aspects remarquables de la règle de common law qui interdit aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques est la fragilité de sa base doctrinale, et l'incapacité des juges de justifier la politique de façon persuasive.

La première cause anglaise dans laquelle apparaît la proposition générale à l'effet que les fiducies qui ont des objectifs politiques ne sont pas des organismes charitables, est celle de Bowman c. Secular Society Ltd.,33 1917. Dans cette décision, Lord Parker disait que: "L'équité a toujours refusé de reconnaître des objets (politiques) comme étant charitables ... une fiducie établie pour atteindre des objectifs politiques a toujours été jugée invalide."34 Cette proposition générale et le fait qu'elle a toujours constitué la loi a été réaffirmée dans des causes subséquentes au Canada et en Angleterre.35 Certains juges ont exprimé leur embarras devant le manque d'autorité judiciaire sur le point,36 mais aucun n'a mis en doute sa justesse.

En fait, non seulement n'y avait-il aucune autorité judiciaire à l'appui de l'affirmation de Lord Parker dans la cause Bowman, en 1917, mais des décisions antérieures de common law avaient soutenu exactement l'opposé. Les seuls groupes de décision judiciaire qui s'y rapprochaient avaient trait aux usages superstitieux et aux objectifs charitables qui étaient contraires à la politique publique. En 1850, le premier groupe avait été complètement renversé par la loi, l'autre était restreint à un très petit nombre de cas. Au cours des 16e et 17e siècles, à la fois la loi et la common law déclaraient qu'un certain nombre d'usages, notamment les usages superstitieux, n'étaient pas des usages charitables.37 Un usage superstitieux était défini de façon générale comme étant "un usage ayant pour objet la propagation de rites religieux non tolérés en vertu de la loi."38 Tudor, le commentateur en tête de file sur les charités au début du 20è siècle, soutenait dans l'une des premières éditions de son traité sur les oeuvres de charité, que "Les personnes qui, différant de la religion établie, étaient évidentes face à la loi contre les usages superstitieux, se divisaient en trois catégories: 1. Protestants dissidents; 2. Catholiques romains; et 3. Juifs,"39 Puis, il

traite en profondeur les nombreux cas qui se sont présentés sous chacune de ces rubriques. Graduellement, au fur et à mesure que la tolérance religieuse s'est répandue, la loi a validé ces soi-disant usages superstitieux. La dernière loi validant des usages relatifs à la religion juive, fut adoptée en 1846. Or, après cette date, tous les soi-disant usages superstitieux pouvaient être déclarés charitables, habituellement au motif de l'avancement de la religion.

Un second groupe de causes du 19è siècle, lesquelles pourraient se rapprocher de celles sur les buts superstitieux, maintenaient que certains objectifs qui étaient apparemment charitables, étaient inadmissibles au motif qu'ils étaient contraire à la politique publique. Nous verrons brièvement deux de ces causes, étant donné qu'elles ont par la suite servi à établir l'énoncé général à l'effet que des objectifs politiques ne pouvaient être tenus comme charitables.

Dans une cause jugée en 1828, De Themmines c. De Bonneval40, le disposant avait mis sur pied une fiducie en vue de promouvoir et de publier un livre qui enseignait que la suprématie du pape dans toutes les affaires ecclésiastiques était absolue même face à l'autorité du souverain temporel. Le Maître des rôles, Sir John Leach, maintenait, sans élaboration: "Il est contraire à la politique du pays d'encourager, par l'établissement d'une oeuvre de charité, la publication de tout ouvrage qui affirme la suprématie absolue du pape dans les affaires ecclésiastiques sur la souveraineté de l'État ... cette fiducie charitable doit être présumée un usage superstitieux et contraire à la politique publique."41 Il est douteux que cette cause établisse que la politique publique soit une base distincte sur laquelle il pourrait être maintenu qu'une fiducie est inadmissible comme oeuvre charitable; il semble que la décision serait plutôt fondée sur le fait que la fiducie aurait pu être qualifiée d'usage superstitieux, ou du moins de s'apparenter à un tel usage.42

La seconde cause, Habershon c. Vardon, sur laquelle on s'est appuyé subséquemment pour établir la proposition générale à l'effet que des objectifs politiques n'étaient pas charitables, fut jugée en 1851.43 Le testateur avait ordonné que £1000 de sa succession soient versées "pour la restitution politique de Jérusalem aux Juifs comme leur propre territoire." Le Vice-Chancelier (Knight-Bruce) dans un court jugement, qui peut-être cité en entier, déclarait la donation nulle:

> La donation de £1000 n'était pas un legs charitable, mais elle était non avenue. Si nous pouvons lui rattacher un sens, elle cherchait à susciter une révolution dans un pays ami.

> Les Juifs pourraient résider à Jérusalem à l'heure actuelle; et, si leur but était de s'emparer du pouvoir politique, la promotion d'un tel objectif irait à l'encontre de nos relations amicales avec la Sublime Porte.44

Dans ce jugement, le fondement relatif à la politique publique, notamment la préoccupation à l'égard de l'effet de la donation sur la conduite des affaires extérieures britanniques, pourrait être légitime, mais pourrait difficilement s'étendre pour interdire aux oeuvres de charité toute activité politique.

Outre les autres causes entendues au cours des années 1900 qui maintenaient que des fiducies dont les objectifs étaient politiques n'étaient pas des fiducies charitables, dans plusieurs autres il était maintenu qu'il s'agissait d'objectifs charitables, alors qu'aujourd'hui ceux-ci seraient vraisemblablement considérés comme politiques et, par conséquent, inadmissibles. Par exemple, les objectifs suivants étaient jugés comme étant charitables: distribuer les ouvrages de Joanna Southcote;45 tenter de promouvoir une législation interdisant la vente de boissons alcooliques;46 faire de la propagande sur les principes antivivisection;47 établir un fonds pour promouvoir un projet de loi devant le Parlement pour l'établissement d'un évêché à Birmingham;48 propager les doctrines socialistes, pourvu que sur enquête elles ne soient pas jugées illégales;49 établir un club pour l'avancement des principes conservateurs combinés à l'amélioration religieuse et mentale;50 "aider et protéger les citoyens des États-Unis de descendance africaine, et promouvoir la jouissance de leurs droits civils."51

Aucun commentateur ou rédacteur d'ouvrages au dix-huitième siècle (à l'exception de celui mentionné ci-dessous) n'a suggéré que, de façon générale, les objectifs politiques ne pouvaient être tenus comme charitables. Par exemple, en 1906, les éditeurs du principal traité sur les oeuvres de charité, Tudor's Charitable Trusts, affirment que "Les dons visant à promulger des doctrines particulières peuvent être regardés comme charitables ... Dans ces causes, pourvu que les doctrines promulguées ne soient pas de nature pernicieuse, le tribunal ne cherche qu'à établir si l'intention est au bénéfice de la communauté. Elle ne se préoccupe pas de voir si le résultat sera atteint ni de déterminer les mérites d'une controverse quelconque."52 Le seul motif que les commentateurs reconnaissaient comme valable pour maintenir qu'un objectif ne pouvait pas être tenu comme charitable, était qu'il était contraire à la politique. Invariablement, les deux causes citées pour illustrer ce motif général étaient celles discutées ci-dessus: De Themines c. De Bonneval, une fiducie pour faire imprimer et circuler un traité inculquant la suprématie du pape,53 et Haberston c. Vardon, un don pour le rétablissement politique des Juifs.54 Mais ce motif pour établir qu'un objectif ne pouvait

être tenu comme charitable n'a fait l'objet d'une généralisation de la part d'aucun commentateur, sauf un, pour en arriver à une interdiction générale des objectifs politiques.55

En 1888, Amberst D. Tyssen, un avocat anglais, publiait un traité intitulé: The Law of Charitable Bequests.56 Dans ce traité, il faisait l'audacieuse généralisation suivante au sujet de la validité des dons visant des objectifs politiques: "une association (cherchant à promouvoir certains changements dans la loi) n'est pas réellement charitable par nature."57 Il fondait cette conclusion en grande partie sur les deux causes susmentionnées, mais aussi sur le raisonnement suivant: "Quelque souhaitable que soit le changement, la loi ne pourrait pas s'annuler d'elle-même en soutenant qu'il serait dans l'intérêt public de la changer."58

Cette affirmation devait servir de genèse à la règle de common law à l'effet que les oeuvres de charité ne peuvent s'engager dans des activités politiques. Avant d'examiner son évolution et son incorporation dans la common law, il convient de souligner qu'il eut été plus logique pour l'auteur d'en arriver à une conclusion exactement contraire à celle qu'il a adoptée sur la base de son raisonnement: de suggérer que la loi ne devrait pas reconnaître la légitimité de ceux qui soutiennent qu'elle devrait être changée est susceptible de conduire à son annulation. Comme le faisait remarquer un commentateur, "Il n'y aurait pas d'annulation de la loi si celle-ci stipulait que l'objet visant à l'améliorer était un object charitable."59 Les auteurs de la seconde édition du traité de Tyssen ont sans doute eux aussi été gênés par l'ampleur de cette généralisation et par la raison avancée à son appui, puisque, plus de 30 ans plus tard, le passage était supprimé de cette édition.60

Seulement quatre ans après la publication du traité, l'opinion de Tyssen sur la validité d'une fiducie dont les objectifs seraient politiques était rejetée d'emblée par un tribunal canadien dans la décision Farewell c. Farewell.61 La cause impliquait un legs à des fiduciaires "en vue de promouvoir l'adoption par le parlement ... de législation interdisant totalement dans le Dominion la fabrication ou la vente de boissons alcooliques ... que ce soit au moyen de l'éducation et par le développement d'un fort sentiment public favorable à ce but, ou par d'autres moyens plus directs ... "62 En décidant qu'il s'agissait d'un objectif charitable, Boyd, C. a commenté directement l'affirmation de Tyssen au sujet de l'invalidité des objectifs politiques. En ce qui touche l'argument sur l'"annulation", il disait:

> Mais les juges disent souvent que la loi existante n'est pas bonne; ils suggèrent des modifications, et bien qu'ils soient indéniablement tenus d'appliquer la loi telle qu'elle

> est, ils ne sont pas pour autant tenus d'approuver des legs de quelqu'un qui cherche à promouvoir un changement qu'il juge souhaitable dans la loi par des moyens constitutionnels.63
>
> Encore une fois, la question, telle que je la vois, n'est pas d'établir si la loi devrait se contredire en déclarant qu'il serait dans l'intérêt public de la changer. En affirmant la validité d'un legs, la cour n'agit pas ainsi parce qu'elle est convaincue qu'il est ou sera bénéfique au public. La première question est: s'agit-il d'un objectif public? Puis: l'objectif est-il légal?

Finalement, sur la question de savoir si le don était légal, Boyd, C. disait:

> L'objectif en question devient-il autre que "charitable" parce que le testateur indique que le moyen d'obtenir ce qu'il recherche est par voie de législation?
>
> Sûrement pas; parce que le résultat recherché doit être poursuivi par l'éducation de l'opinion publique, qui, à son tour, est l'instrument capable de faire bouger l'organisme gouvernemental, de modeler les lois, d'exécuter les pénalités.
>
> Il s'agit ici de chercher à modifier la loi, conformément à la loi, et, par conséquent, le moyen proposé n'est pas contraire à la loi.[65]

Sept ans après la publication du traité de Tyssen, une cour anglaise faisait valoir des vues semblables, sans toutefois se référer spécifiquement au texte. Dans In re Foveaux,[67] il s'agissait d'un don à diverses sociétés pour la suppression et l'abolition de la vivisection. Même si l'abrogation d'une loi du parlement était l'un des objectifs de ces sociétés,[68] le don fut jugé comme étant charitable. Dans une référence implicite à l'argument de Tyssen, le juge indiquait: "L'intention est de faire bénéficier la communauté; la question de savoir si, dans l'éventualité où elles (les sociétés) atteindraient leur objectif, la communauté, en fait, en bénéficierait, n'en est pas une sur laquelle je crois que la cour est tenue d'exprimer une opinion."[69]

Il semble évident que seuls des objectifs politiques n'étaient pas suffisants pour rendre inadmissible une fiducie charitable dans les années 1900. C'est en 1917, que fut jugée première

maintenu que cette fin serait atteinte en obtenant "le renversement des décisions pertinentes des gouvernements et des autorités gouvernementales ... L'obtention du renversement de ces décisions ne peut pas, à mon avis, être considérée simplement comme une méthode possible d'atteindre les fins (indiquées) ..." [89] Il en était de même dans Annual Defence and Anti-Vivisection Society c. I.R.C., où les objets de la société étaient indiqués comme étant pour "s'opposer à la vivisection et à toutes les expériences sur les animaux 'présumées douloureuses'." [91] Le juge Dankwerts a rejeté la prétention de la société à l'effet que le but était charitable étant donné qu'il n'était pas question d'essayer d'influencer la législation: "Les buts à atteindre ... doivent forcément à la fin impliquer une attaque contre la Loi sur la cruauté envers les animaux, 1876 (Cruelty to Animals Act, 1876), et la promotion et l'appui d'une législation pour abroger cette loi et supprimer la vivisection complètement." [92]

Un second aspect général de la loi actuelle est qu'en common law, un organisme dont les objets principaux sont charitables peut prendre part à des activités visant à influencer la législation, si ces activités sont accidentelles et ancillaires par rapport à ses objets charitables premiers. C'est le juge Atkin qui a le premier clarifié ce point dans son jugement de la cause CIR c. Yorkshire Agriculture Society, [93] en 1928. La Yorkshire Agriculture Society avait été fondée en 1837, pour promouvoir l'agriculture (un but charitable). En 1923, elle modifiait ses règlements et adoptait le but suivant: "surveiller les lois influant sur l'industrie agricole et fournir des conseils à cet égard, aider et promouvoir l'agriculture en général." Le juge Atkin n'a pas considéré l'allusion à la législation comme une menace sérieuse au statut de la société comme oeuvre de charité:

> Je puis concevoir qu'une société qui a été constituée dans le seul but de surveiller la législation relative à l'agriculture et à apporter des avis à cet égard n'est pas une société créée dans un but charitable. Mais cela ne semble absolument rien changer. Il est tout à fait logique qu'une société dont le but principal est d'assurer la promotion de l'agriculture en général, surveille la législation influant sur l'agriculture, et fournisse des avis à cet égard afin d'atteindre ses objectifs.

Cette prise de position générale a été suivie dans un bon nombre de causes anglaises subséquentes. Par exemple, Lord Simonds dans National Anti-Vivisection [95] avançait que lorsque des objets étaient "seulement ancillaires à l'atteinte d'un objet charitable autrement valable," la fiducie était admissible. [96]

Dans In Re Hood97 une demande visant à faire valider une disposition testamentaire concernant une fiducie dont l'objet était "de propager les principes chrétiens susmentionnés et d'aider toutes les mesures actives prises en vue de minimiser et d'enrayer le trafic de l'alcool,"98 le juge Lawrence s'exprimait comme suit:

> Le savant juge était juste en soutenant qu'il ne s'agissait pas d'un objectif additionnel indépendant, mais simplement d'un énoncé du testateur soulignant un des moyens possibles pour atteindre l'objectif principal ... Cette fin principale étant une fin charitable, elle reste, à mon avis, valable, même si le testateur a indiqué le moyen qui, selon lui, serait le plus propice à sa réalisation.99

Et dans McGovern c. Attorney General,100 qui concernait le statut de charité de Amnesty International, le juge Slade disait:

> Dans toute cause qui affirme que les objets d'une fiducie ne sont pas des objets charitables au motif que des fins non charitables aussi bien que charitables sont énoncées, une distinction d'importance capitale s'impose entre (a) les fins désignées de la fiducie, (b) les moyens désignés pour en arriver à ces fins et (c) les conséquences de la réalisation de ces fins ...
>
> Par conséquent, lorsque les objectifs d'une fiducie sont de nature charitable, le simple fait que les fiduciaires se voient conférer des pouvoirs accidentels en vue de réaliser ces objectifs par des activités qui ne sont pas elles-mêmes charitables, ne fait pas perdre aux objectifs premiers leur nature charitable.101

Malgré la clarté de la position de common law,102 il a été avancé qu'au Canada, du moins pour obtenir l'enregistrement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, il est interdit aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques quelconques, encore que celles-ci ne seraient qu'ancillaires à leurs objectifs charitables principaux.103 Cette opinion est fondée sur les définitions pertinentes dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Afin d'être enregistrée en qualité "d'organisme de charité" en vertu de la Loi, une oeuvre de charité doit consacrer "toutes (ses) ressources ... à des activités de bienfaisance".103 Afin d'être enregistrée en qualité de "fondation de charité" celle-ci doit être "constituée et administrée exclusivement à des fins charitables."105

Dans sa circulaire d'information, "Organisme de charité enregistré: objets et activités politiques"106, publiée et retirée en toute hâte en 1978,107 le Ministère du Revenu a interprété les définitions littéralement. Il a adopté la position que bien qu'un organisme de charité qui a des objets secondaires politiques pourrait être enregistré, cet organisme ne peut pas s'engager dans des activités politiques: il doit consacrer "toutes (ses) ressources ... à des activités de bienfaisance."108 Alors qu'une fondation de charité qui a des objets secondaires politiques ne pourrait pas être enregistrée du tout, étant donné que par définition, la requérante doit être constituée et "administrée exclusivement à des fins charitables."109

Il n'y a pas lieu ici de s'engager dans un argument légal sur la signification technique des mots utilisés dans la définition d'un "organisme de charité". Néanmoins, il est à remarquer que l'opinion à l'effet que parce qu'un "organisme de charité" doit consacrer "toutes (ses) ressources ... " à des activités charitables, il ne peut s'engager dans des activités politiques ancillaires, n'est pas une opinion fondée sur l'évidence, qu'il s'agisse d'interpréter la définition dans un but précis ou littéralement. Il n'y a rien dans l'historique législatif concernant la définition qui porte à croire que l'intention était de changer la common law. Quant à la signification littérale de la définition, ce à quoi se rapportent les mots "activités de bienfaisance" n'est pas clair. Ils sembleraient avoir été utilisés dans la définition seulement à cause du contexte grammatical et en relation avec les autres paragraphes qui l'exigeaient. La common law n'utilise pas ces mots; la question est toujours celle de savoir si les fins ou les objets sont charitables. Il est évident que les objectifs ou les fins peuvent être charitables, mais comment les "activités" elles-mêmes peuvent-elles l'être? Si les activités charitables sont interprétées comme étant les activités en vue de la réalisation des fins charitables, alors nous en revenons aux définitions de la common law. En common law, les fins politiques n'étaient pas regardées comme étant des fins charitables, mais dans la poursuite des buts charitables, la politique était qu'une oeuvre de charité pouvait, dans une mesure restreinte, s'engager dans des activités politiques. Il n'y a rien dans la doctrine de common law à l'effet que des activités politiques ne pourraient pas être des activités charitables (assumant que les activités charitables sont définies comme des activités visant la réalisation des objets charitables.) Or, il ne serait pas erroné de prétendre qu'en common law, les oeuvres de charité doivent s'engager exclusivement dans des activités charitables, et, par contre, admettre qu'une certaine partie de ces activités pourrait être de nature politique. Tout au moins, il serait juste de dire, qu'au Canada, la question reste ouverte de savoir si des "organismes de charité" peuvent s'engager dans une certaine mesure d'activités politiques ancillaires.

PARTIE III JUSTIFICATIONS DE LA LOI ACTUELLE AVANCÉES PAR LES JUGES

Aucun principe général de common law ne dicte qu'il soit interdit aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Les juges en sont arrivés à ce résultat strictement pour des raisons de politique. Dans la présente section, nous passerons en revue les diverses raisons que les juges ont invoquées pour interdire aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Il est évident que tout changement à la loi devrait viser les préoccupations soulevées par les tribunaux.

Il est généralement reconnu que, en termes larges, "Les fiducies constituées à des fins politiques, ne peuvent être considérées comme des fiducies de charité ... "110 Toutefois, du moins aux fins d'examiner les raisons de la règle, il importe de classifier davantage les causes. D'un point de vue analytique, l'interdiction imposée par les tribunaux aux activités politiques couvre au moins quatre types distincts d'activités: (1) pour tenter d'amener des changements à la loi, ou pour s'opposer à ceux-ci; (2) pour favoriser les objectifs des partis politiques; (3) pour influencer les relations extérieures; et (4) pour faire de la propagande, y compris la diffusion d'une doctrine politique générale, ou pour essayer de persuader le public d'adopter une attitude particulière à l'égard d'une grande question sociale.[111]

A. Promouvoir des changements à la loi ou s'opposer à ceux-ci

Une fiducie, ou autre organisme, dont les buts principaux comprennent la promotion de changements à la loi, ne sera pas reconnue comme une fiducie de charité, même lorsque ses autres buts sont admissibles pour une catégorie d'oeuvres de charité. Cet énoncé est fondé sur l'autorité première de la décision National Anti-Vivisection Society c. I.R.C.[112] La société réclamait une exemption d'impôt au motif qu'elle était un organisme de charité. Son objectif principal était l'abolition de la vivisection par l'abrogation de la Loi sur la cruauté envers les animaux, 1876 (Cruelty to Animals Act, 1876) et la substitution d'une nouvelle loi. Une majorité de la Chambre des Lords décida que la fiducie n'était pas une fiducie de charité pour deux motifs. D'une part, on n'avait pas réussi à démontrer que la fiducie était à l'avantage de la communauté selon les termes de la quatrième exigence requise des fiducies énoncée par Lord Macnaughten dans la cause Pemsel. D'autre part, les objets de la société visant une modification de la loi, cette fin était 'politique' et, par conséquent, n'était pas une fin charitable. Il y a de nombreux cas dans lesquels les buts d'un organisme ont été jugés comme étant politiques et, par conséquent, non charitables, parce qu'ils comprenaient la promotion de changements à la loi.[113] En décidant que ce but était politique, les tribunaux n'ont pas fait de distinction entre

les tentatives de changer la loi au moyen de lobbying de base ou de lobbying direct. Les tribunaux ont fait valoir les raisons suivantes pour interdire aux oeuvres de charité de promouvoir des modifications à la loi ou pour s'opposer à celles-ci.

Tyssen, le premier commentateur à proposer le principe général à l'effet qu'une fiducie établie en vue d'amener un changement à la loi était une fiducie à caractère politique et, par conséquent, non à caractère charitable, donnait comme raison que "la loi ne pouvait pas s'annuler d'elle-même en soutenant qu'il serait dans l'intérêt public de la changer. Chaque cour, qui est appelée à décider de la validité d'un don, doit le faire à partir du principe que la loi est juste dans sa forme actuelle."[114] Les tribunaux ont cité cet extrait en lui accordant leur approbation.[115] Il est toutefois difficile d'imputer un sens à la raison d'être du principe. À première vue, il semblerait que ce motif appellerait précisément la conclusion opposée. La loi pourrait mieux s'assurer qu'elle ne s'annule pas en encourageant des propositions de réforme. Un érudit anglais éminent en droit d'équité faisait les commentaires suivants sur la raison avancée par Tyssen: "sûrement, c'est de pousser la fiction de la perfection de la loi, si, en fait, cette fiction existe, à un extrême dangereux ..."[116] Mais même ce commentaire va trop loin, car en soutenant qu'une fiducie dont l'objectif est d'amener un changement législatif, est une fiducie charitable, un juge n'admet pas forcément que la loi est moins que parfaite, mais seulement qu'il est bénéfique au public que les gens puissent la mettre au défi, ou soutenir qu'elle devrait être changée.

La plupart du temps, les tribunaux ont simplement fait remarquer que des activités politiques n'étaient pas des activités charitables parce qu'ils n'avaient aucun moyen de savoir si le changement à la loi serait bénéfique au public. Dans Bowman c. Secular Society,[117] Lord Parker élaborait sur cette raison pour interdire aux oeuvres de charité de s'engager dans des activité politiques:

> Une fiducie qui cherche à atteindre des objectifs politiques a toujours été jugée invalide, non pas parce qu'elle est illégale, car tout le monde est libre de soutenir ou de promouvoir un changement dans la loi par n'importe quel moyen licite, mais parce que le tribunal n'a aucun moyen de décider si le changement proposé sera ou non dans l'intérêt du public, et ne peut donc dire qu'un don fait pour assurer ce changement est un don de charité.[118]

Cette raison, qui est de toute évidence fondée sur les opinions de Tyssen citées ci-haut,[119] a été avancée dans de nombreuses causes.[120] En fait, l'extrait de Lord Parker est souvent cité textuellement.[121]

Plusieurs critiques ont été formulées à l'endroit de cette raison, et elle s'y prête. Tout d'abord, en soutenant qu'une doctrine religieuse particulière est charitable, les tribunaux ne se préoccupent pas d'établir si elle est dans l'intérêt public. Ils admettent n'avoir aucun moyen de le faire; par conséquent, tous les objectifs religieux sont tenus pour charitables, à moins qu'ils ne soient contraires à la politique publique. Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux objectifs politiques.122 En fait, aux États-Unis, c'est la même impossibilité qui préoccupait les tribunaux anglais (à savoir si les changements législatifs proposés étaient dans l'intérêt public) qui a amené plusieurs tribunaux à conclure que toutes les fiducies poursuivant des objectifs politiques étaient des sociétés de bienfaisance.123

En outre, la première prémisse sur laquelle repose l'argument que les juges n'ont aucun moyen d'établir si un changement dans la loi serait dans l'intérêt public, prête à controverse. De fait, quelque peu ironiquement, dans la première cause où le tribunal a statué que des objectifs politiques n'étaient pas charitables, National Anti-Vivisection Society c. I.R.C.,124 les juges invoquèrent un motif alternatif à l'appui de leur décision à l'effet que la suppression de la vivisection, qui était l'objectif de la fiducie en question, n'était pas dans l'intérêt public. Un commentateur qualifiait cette raison avancée par les juges de "véritables pathos". Il est également difficile de croire "qu'il y aurait bien des gens mieux qualifiés que les juges pour évaluer si un changement dans la loi serait dans l'intérêt public."125

Bien sûr, la nature charitable d'un objectif ne devrait pas reposer sur la question de savoir si un juge croit qu'un changement dans la loi serait ou non dans l'intérêt public. Or, cette raison pour l'interdiction passe tout simplement à côté de la question. Il ne s'agit pas de savoir si le résultat d'une loi particulière s'avèrera dans l'intérêt public, mais de savoir si de permettre de présenter tous les aspects sur des questions législatives est dans l'intérêt public. Tel que le soulignait un commentateur juridique, "Il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle les juges seraient incapables d'établir si le fait de réclamer un changement dans des lois particulières est dans l'intérêt public. Il est peut-être possible de décider dans l'affirmative, même s'il subiste des doutes quant au bien ou mal-fondé du changement lui-même. Dans une démocratie, la promotion d'opinions divergentes pourrait bien être dans l'intérêt public.126 Le plus illustre commentateur américain, tout en appuyant la loi américaine, démontre la fausseté de cet argument pour interdire aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques:

> Plusieurs décisions américaines, et peut-être les causes les mieux motivées, déclarent que les fiducies qui recherchent l'amélioration gouvernementale en changeant les lois ou les dispositions constitutionnelles sont charita-

> bles, en autant que le disposant prévoie que les réformes seront poursuivies pacifiquement, par des moyens constitutionnels établis, et non au moyen d'une guerre, émeute ou révolution Si les projets préconisés sont méritoires, et peuvent être réalisés par les moyens recommandés dans l'acte de fiducie, ne serait-il pas dans les meilleurs intérêts de la société que les changements soient effectués? Si les nouveaux stratagèmes ne sont pas pratiques, ils n'obtiendront pas la faveur générale et la fiducie n'aura servi aucun but, sauf d'avoir stimulé l'intérêt public à l'égard de la solidité des méthodes gouvernementales existantes, ce qui est souhaitable en soi. Le refus d'accorder l'appui judiciaire à un don qui vise à amener des changements dans les lois ou les constitutions décourage le progrès. En présumant que la démocratie est une réussite et que les gens sont capables de juger quelles institutions sont les plus aptes à les servir, un nouveau projet gouvernemental devrait faire l'objet d'autant de discussions que possible. Le progrès se réalise par des essais et des erreurs, des arguments et des considérations bien réfléchies, et non pas par l'adhérence rigoureuse à un plan qui servait assez bien nos ancêtres qui vivaient dans des conditions différentes.127

Une troisième raison parfois avancée par les tribunaux à l'appui de leur conclusion à l'effet que des activités politiques ne sont pas charitables, est qu'il serait absurde que le Procureur général ou la cour soient appelés à administrer une fiducie, ce qui serait possible s'il s'agissait d'une fiducie charitable, alors qu'ils ne sont pas d'accord que les changements légaux qu'elle propose sont dans l'intérêt du public. Dans National Anti-Vivisection, Lord Simonds énonce:

> L'un des tests, et un test crucial, pour établir la nature charitable d'une fiducie, repose sur la compétence du tribunal pour la contrôler et la réformer ... c'est le Roi, en qualité de parens patriae, qui est le gardien des charités et ... le Procureur général a le droit et le devoir d'intervenir et d'informer le tribunal si les fiduciaires ne font pas leur devoir. Il a aussi le devoir d'assister le tribunal, si besoin est, pour formuler un projet d'exécution d'une fiducie charitable ... Mais peut-on supposer un seul instant

> qu'il ait le devoir ... d'intervenir et de demander au tribunal d'établir et d'administrer une fiducie dont l'objet est de modifier la loi d'une façon fortement préjudiciable, selon que lui et le gouvernement de Sa Majesté pourraient en juger, au bien-être de l'Etat? (Le soulignè est de nous)128

Cet argument est souvent énoncé sous une forme quelque peu différente. Par exemple, il est avancé que pour un tribunal qui a le devoir de préserver et d'appliquer les lois telles qu'elles existent, le fait d'administrer une fiducie vouée à amener un changement dans ces lois constituerait une anomalie.129 Ou encore, même si la preuve devait démontrer qu'un changement quelconque dans la loi serait bénéfique, le tribunal "doit quand même décider de la cause partant du principe que la loi est juste telle qu'elle existe, puisque de faire autrement serait d'usurper les fonctions de la législature."130 Cet argument de base, et ses variantes, sont sans substance. La raison pour laquelle le fait d'administrer une fiducie charitable pourrait causer des difficultés au Procureur général ou aux juges parce qu'ils n'approuvent pas ses objectifs, n'est pas très claire. Dans leur capacité officielle, il ne fait pas de doute que ces gens sont souvent appelés à prendre et à exécuter des décisions avec lesquelles ils ne sont pas d'accord personnellement.

Une quatrième raison avancée par les tribunaux à l'appui de leur conclusion voulant que des activités politiques ne soient pas charitables, est que les changements législatifs préconisés cherchent souvent à servir des intérêts personnels. Par exemple, dans United Farmers of Canada130 et Co-operative College of Canada,131 un facteur important sur lequel la Cour d'appel de la Saskatchewan s'est penchée était que les objectifs politiques de ces organisations cherchaient à servir leurs propres intérêts. Néanmoins, cette raison porte à croire que l'interdiction est superflue. Le fait qu'un donateur ne puisse établir une oeuvre de charité qui cherche à servir ses propres intérêts est le principe qui sous-tend la définition générale de charité. Refuser le statut d'oeuvre de charité à certains organismes, parce que leurs membres ont un intérêt particulier dans le dénouement d'une action gouvernementale, ne semblerait pas justifier l'interdiction générale à tous les organismes de charité de s'engager dans des activités politiques. Par contre, permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sans restriction entraînerait la tâche difficile d'exclure les groupes qui cherchent à servir leurs propres intérêts. Le fait qu'il serait difficile d'empêcher des organismes charitables de simplement rechercher les intérêts de leurs membres pourrait être une raison de restreindre les activités politiques dans lesquelles ils peuvent s'engager.133

Une autre raison qu'invoquent parfois les tribunaux pour soutenir que les organismes charitables ne peuvent s'engager dans des activités politiques est que de telles activités ne sont ni éducatives ni charitables. Non seulement cet argument détourne-t-il la question, à savoir si une activité visant la législation devrait être tenue pour charitable, mais il confond les buts des organismes charitables avec les moyens qu'ils emploient pour atteindre ces buts. Par exemple, la protection de la faune a, de façon générale, été reconnue comme un but charitable légitime. Or, pour atteindre un tel but, pourquoi l'activité politique serait-elle interdite?

Enfin, les tribunaux ont soutenu que des buts politiques n'étaient pas charitables parce qu'ils sont instigués par des campagnes et l'agitation, ce qui donne lieu à la controverse. Cette préoccupation est évidente dans le jugement de Lord Wright dans la cause National Anti-Vivisection:

> L'objet proposé est à caractère public et très controversable. La capacité actuelle de la société appelante n'est pas grande, mais les possibilités d'agitation politique seraient énormément augmentées si quelques millionaires devaient la doter de grandes ressources financières.134

La fausseté de cet argument réside dans la présomption que la charité et la controverse sont incompatibles. Dans plusieurs cas, c'est l'inverse qui prévaut. Le professeur Sacks explique bien l'erreur dans la citation suivante:

> On a tendance à considérer la charité comme intrinsèquement libre de toute controverse parce qu'elle ne fait appel qu'aux activités qui sont 'bonnes' ou 'profitables au public'. Cette notion ... constitue une méprise fondamentale sur le rôle de l'institution qui, non seulement compromet son développement historique, mais détruit également ses valeurs essentielles. Les buts de charité les plus traditionnels exigent ordinairement l'acquisition, l'élaboration et la diffusion d'information et d'idées, et le fait que cette information ou ces idées soient discutables et discutées ne les rend pas moins charitables pour autant ...135

B. Appuyer les partis politiques et promouvoir une doctrine politique

Les tribunaux ont soutenu que l'objectif d'une fiducie était politique, et, par conséquent, non charitable, lorsque son but était de promouvoir les intérêts d'un parti politique particulier selon les principes proposés par ce parti. On ne signale aucun cas de personnes qui, ayant fait des contributions à un parti politique, auraient ensuite essayé de déduire celles-ci comme dons de charité; ce serait problablement trop évident. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, il a été décidé qu'une fiducie dont un des buts principaux consiste à promouvoir la cause d'un parti politique n'est pas une oeuvre de charité.

Pour illustrer le point, dans In re Jones,136 un don "à la Primrose League of Conservative cause, devant servir d'habitation en relation avec la ligue, ou de manière à en faire bénéficier la cause", fut jugé invalide:

> Le motif pour lequel la ligue était inadmissible comme oeuvre de charité, était donné dans un passage ... du manuel de la Primrose League: "Il est absolument essentiel que le caractère politique de la Primrose League soit manifestement maintenu."137

Il en fut de même dans Re Hopkinson,138 où le juge Vaisey s'est senti obligé d'annuler un don à une fiducie "pour l'avancement de l'éducation des adultes avec référence particulière à l'objectif suivant: ... l'éducation des hommes et des femmes de toutes les classes (selon les dictées du mémoire du Parti travailliste ...) vers une conception plus noble des idées et valeurs sociales, politiques et économiques ... ": "le testateur avait nettement pour but d'établir, non pas forcément une certaine ligne de législation, mais une certaine ligne... d'administration et de directives politiques."139 Le mémoire en question cherchait à faire avancer le socialisme et à encourager le règlement des problèmes contemporains par l'application des principes socialistes.

Dans Bonar Law Memorial Trust c. I.R.C.,140 une fiducie pour fonder un collège administré par des membres du Parti conservateur recherchait une exemption d'impôt sur le revenu. On soutenait que le curriculum était non partisan et que les étudiants étaient admis sans égard à leurs allégeances politiques. Certains cours portaient sur l'organisation du Parti conservateur, et durant les jours de congé, on utilisait l'édifice pour donner des cours réservés aux parlementaires conservateurs. Le juge Finlay a décidé qu'une fiducie visant l'avancement d'un parti politique particulier ne pouvait pas être une fiducie charitable valide. Selon les faits, le Bonar Law Memorial Trust avait été mis sur pied pour le Parti conservateur et, par conséquent, était invalide. Enfin,

dans une cause canadienne, une fiducie ayant "pour fins de promouvoir, propager et enseigner les doctrines socialistes" était jugée non charitables.[141]

Sur la base des règles générales susmentionnées, lorsqu'il peut être démontré que les buts politiques sont accessoires à un but principal charitable, la fiducie peut subsister. Or, dans In re Scowcroft,[142] on a validé le legs d'un édifice "connu sous le nom de Conservative Club and Village Readingroom ... devant être maintenu en vue de l'avancement des principes conservateurs et de l'amélioration religieuse et mentale":

> L'amélioration religieuse et mentale est ... une partie essentielle du don. Il s'agit, par conséquent, d'un don qui, sous une forme ou une autre, vise l'amélioration religieuse et mentale, sans doute de concert avec l'avancement des principes conservateurs ..."[143]

Dans In re the Trusts of the Arthur McDougall Fund,[144] une société politique avait créé une fiducie pour l'avancement de l'éducation en sciences politiques. Tous les fiduciaires étaient des membres de la Proportional Representation Society. Le juge Upjohn valida la fiducie en vertu du facteur "éducation". Il soutenait que la cause Bonar Law Memorial Trust était différente du fait que dans la présente cause, l'acte de fiducie dans son ensemble ne contenait rien qui démontrait que "la fiducie avait pour objectif des fins politiques et la promotion des buts de la société."[145]

Les tribunaux n'ont pas clarifié pourquoi les dons aux partis politiques ou organismes connexes ne pouvaient être tenus comme charitables. Étant donné qu'une règle générale était déjà établie (formulée dans le contexte de tentatives pour changer une législation spécifique) à l'effet que des objectifs politiques n'étaient pas charitables, il était peut-être trop évident qu'elle devait également s'appliquer aux partis politiques et à l'avancement d'une doctrine politique pour qu'il vaille la peine d'en élaborer une autre. Conséquemment, on donnait à peu près les même raisons: le tribunal n'avait aucun moyen de déterminer si les objets de la fiducie seraient dans l'intérêt public; et le tribunal "risquerait d'usurper les fonctions de la législature et de mettre en doute son impartialité politique s'il devait promouvoir de tels objets en administrant une fiducie."[147] L'interdiction est aussi reliée à l'interdiction de faire de la propagande, point qui est examiné ci-dessous.

Toutefois, en principe, il semble évident que le secteur volontaire n'est pas subventionné pour les mêmes raisons que les partis politiques. En outre, à présent que la Loi contient une disposition spéciale visant les contributions aux partis politiques, si les oeuvres de charité avaient le droit de s'engager dans

des activités politiques, il faudrait leur interdire d'appuyer des partis ou candidats quelconques, sans quoi la politique concrète sur laquelle reposent les limites des déductions pour contributions politiques serait ébranlée.[148]

C. Effet sur les relations étrangères

Un autre groupe de décisions pour lesquelles les tribunaux se sont prévalus du principe voulant que des objectifs politiques ne soient pas charitables, concerne les buts qui pourraient affecter les relations étrangères. Par exemple, dans Re Strakosch,[149] le don aux fiduciaires devait servir "à toutes fins qui, à leur avis, pourraient raffermir les liens d'union entre l'Union de l'Afrique du Sud et la mère-patrie, et qui, accessoirement, conduiraient à l'apaisement des tensions raciales entre les sections hollandaise et anglaise de la communauté sud-africaine." Dans une autre cause, le but de la fiducie était de promouvoir une compréhension plus étroite et plus sympathique entre les peuples anglais et suédois.[150] On a jugé ni l'une ni l'autre de ces fiducies comme étant charitables.

Plus récemment, une fiducie établie par Amnesty International dont les objets étaient, entre autres, celui de "tenter d'obtenir la libération des prisonniers de conscience" et de "faire abolir la torture ainsi que les punitions et traitements inhumains ou dégradants" fut jugée non charitable aux motifs suivants.[151] Dans sa décision, le juge Slade faisait remarquer que l'objet principal de l'organisme était d'obtenir des modifications aux lois d'un pays étranger. Il concédait que "les dangers que le tribunal usurpe les fonctions de la législature ou mette en doute son impartialité politique, étaient moins grands que lorsqu'il s'agissait d'exécuter des fiducies semblables en (Angleterre)."[152] Néanmoins, il continuait en donnant deux raisons pour lesquelles les fiducies dont l'objet était de changer les lois de pays étrangers devaient être incluses dans l'interdiction générale d'activitiés politiques pour les fiducies charitables. D'une part, comme c'est le cas pour un changement proposé dans une loi domestique, "le tribunal n'a aucun moyen de décider si un changement proposé dans la loi d'un pays étranger sera ou non bénéfique au public."[153] D'autre part, si de telles fiducies avaient été reconnues comme étant charitables, le juge se préoccupait des effets possibles sur les relations du Royaume-Uni avec les pays étrangers, effets, disait-il, dont la cour devait tenir compte au motif de politique publique: "avant d'imputer le statut de charité à une fiducie anglaise dont l'objet principal est d'obtenir un changement dans une loi étrangère, le tribunal serait ... tenu de considérer les conséquences pour ce pays puisqu'il s'agirait d'une affaire concernant la politique publique. Dans un bon nombre de ces cas, il y aurait prima facie un risque considérable qu'une telle fiducie, si exécutée, puisse nuire aux relations entre ce pays et le pays étranger en cause."[154]

Les raisons que les tribunaux invoquent à l'appui de leurs jugements établissant qu'une fiducie dont les objets visent un changement dans la loi ont été discutées ci-dessus. Une autre préoccupation des tribunaux à l'égard d'une fiducie dont l'un des objets vise un changement dans une loi étrangère semble encore moins convaincante. Elle porte que l'exécution d'une telle fiducie pourrait nuire aux relations entre le pays exécutant et la juridiction étrangère. Les deux seules sources de "préjudice" possibles pourraient découler du fait que lorsqu'une fiducie est à caractère charitable, le Procureur général peut être appelé à participer à une action pour sa mise à exécution, et aussi du fait que la fiducie serait admissible à plusieurs avantages fiscaux. Ce préjudice découlerait-il de la possibilité que le pouvoir étranger interprète cette action comme étant un "appui" de la part du gouvernement canadien à l'égard de l'objectif recherché? Si la fiducie avait été qualifiée en droit comme étant une fiducie charitable, il n'y aurait certes pas d'implication de ce genre, et il est difficile d'imaginer que le pays étranger puisse percevoir une telle implication. Il est à remarquer qu'aux États-Unis, ces fiducies ont toujours été déclarées comme étant charitables.

Plusieurs fiducies dont les buts étaient de promouvoir la paix et la compréhension internationale ont été jugées non charitables, non seulement au motif qu'elles pourraient avoir un effet sur les relations étrangères, mais aussi à cause de leur aspect 'propagandiste', dont il est question ci-dessous.

D. Dissémination de propagande visant à changer les attitudes sociales

On a jugé non charitables, pour deux motifs, les objectifs qui impliquent que les gens doivent être persuadés d'adopter des attitudes particulières:155 (1) ils ne sont pas éducatifs puisque l'on ne présente pas tous les côtés d'une question; (2) ils ne sont pas dans l'intérêt du public puisqu'ils sont politiques (c'est-à-dire que les tribunaux n'ont aucun moyen de juger s'ils sont dans l'intérêt du public).

Les causes relatées ci-haut concernant l'appui d'une doctrine politique particulière illustrent partiellement ce principe. Dans Re Hopkinson, le juge Vaisey en soutenant qu'un fonds aux fins d'éduquer les gens en fonction du mémoire du Parti travailliste, n'était pas un fonds charitable, énonçait: "La propagande politique déguisée, et je n'emploie pas le mot dans un sens péjoratif, comme étant éducative, n'est pas de l'éducation au sens du Statute of Elizabeth ... 157 Dans Re Strakosch,158 la Cour d'appel anglaise a statué qu'il "était impossible de concevoir" qu'une fiducie pour raffermir les liens entre l'Union de l'Afrique du Sud et l'Angleterre et, accessoirement, pour apaiser le sentiment

racial entre les communautés anglaise et africaine de l'Afrique du Sud, pouvait se confiner à des fins éducatives. M. Greene disait que "l'apaisement des tensions raciales à l'intérieur de la communauté, était un problème politique, peut-être essentiellement politique."159 Dans une cause ontarienne, Re Knight,160 on a jugé non charitable un don à la Fondation Henry George, dont le but était de promouvoir la compréhension et l'acceptation des principes énoncés par Henry George dans Progress and Poverty.

La propagande, par opposition à l'éducation, fut définie dans ce contexte comme une activité ne présentant qu'un côté d'une question, ou présentant des opinions non fondées.

Dans Re Bushnell,161 il s'agissait d'une fiducie "pour l'avancement et la propagation de l'enseignement de la médecine socialisée." Le juge Goudling en vint à la conclusion qu'il ne pouvait pas la déclarer une fiducie éducative. Il énonçait: "D'après ce que je lis, le testateur n'a jamais eu l'intention d'éduquer le public pour qu'il puisse choisir lui-même, à partir d'informations neutres, d'appuyer ce qu'il appelait 'médecine socialisée' ou de s'y opposer. Je crois qu'il essayait de promouvoir sa propre théorie au moyen de l'éducation, ou, devrait-on dire, de la propagande, mais je n'attache aucune importance à ce mot."162

Plus loin dans le présent document, nous examinerons les arguments pour et contre le fait de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Cependant, pour conclure cette brève révision de la jurisprudence sur les justifications de la loi actuelle vis-à-vis de cette question, il semblerait juste de dire que les juges n'ont pas avancé de raisons persuasives à son appui. Le fait que les tribunaux américains, qui suivaient les mêmes précédents et principes de common law, en soient arrivés à la conclusion opposée, démontre bien qu'il n'était pas inévitable que la loi évolue en ce sens. Dans la vaste majorité des juridictions américaines, le fait que l'objectif principal d'une fiducie soit la promulgation ou la promotion de changements dans la loi ou dans les méthodes ou systèmes gouvernementaux, n'affecte en rien sa validité en tant que fiducie charitable.163

Il est difficile de concevoir pourquoi les tribunaux de common law ont développé la doctrine alors qu'aucun principe de common law relié à la question n'indiquait un tel résultat, et que les raisons pour ce faire ne semblent pas très convaincantes. En outre, on se demande pourquoi la déclaration de Lord Parker dans Bowman,164 qui n'était pas nécessaire pour disposer de la cause et qui était tirée d'un auteur dont les opinions sur le sujet avaient été rejetées de façon constante par les autorités judiciaires, était plus tard adoptée comme étant "la loi".

Les conséquences fiscales, de plus en plus importantes lorsqu'il s'agit d'un objectif charitable, sont peut-être l'une des explications.165 Avant l'adoption de la première loi fiscale, la raison principale pour défendre les dons en fiducie pour des fins charitables, était à l'effet que de tels dons allaient à l'encontre de la politique publique qui défendait les aliénations de biens-fonds pendant de longues périodes de temps, politique qui se manifestait dans la règle contre les perpétuités. Les tribunaux ont évidemment décidé que les activités charitables étaient plus bénéfiques au public que la restriction sur les aliénations. Aussi longtemps que cette restriction était la seule raison en cause, les tribunaux pouvaient déclarer que des dons étaient charitables, pourvu qu'il ne s'agissait pas d'objectifs illégaux ou immoraux. Au fur et à mesure que les taxes augmentaient, étant donné que les oeuvres de charité jouissaient d'une exemption, l'enjeu devenait beaucoup plus grand. Non seulement fallait-il tenir compte de l'aliénation, mais aussi des bénéfices tirés des activités charitables en fonction de la perte de revenu. Dans les circonstances, les tribunaux devaient considérer si les sortes d'activités des oeuvres de charité étaient appropriées, puisque celles-ci étaient indirectement subventionnées par le Revenu. Dans National Anti-Vivisection, Lord Wright se montre clairement sensibilisé à cette question: "(les objets politiques de la société) ne l'empêchent pas de réclamer l'avantage d'être exempte d'impôt, ce qui équivaut pour autant à une subvention de l'Etat."166

En outre, il se peut que les types de causes qui leur étaient soumises, aient eu une influence sur le changement de position des tribunaux. La plus grande partie de la loi dans ce domaine provenait de causes dans lesquelles des organismes s'opposaient à la vivisection et encourageaient l'interdiction de celle-ci. Vers la fin du 19è siècle, les tribunaux décidaient que ces deux objectifs étaient charitables. Par exemple, dans une cause irlandaise où il s'agissait d'un don à la Society for the Abolition of Vivisection, dont l'objet principal était "d'obtenir, par l'adoption de législation, la suppression complète de la vivisection", le Vice-Chancelier d'Irlande décida qu'il s'agissait d'un objectif charitable de la fiducie et énonçait: "Il a été soutenu que la société avait quelque chose d'illégal, laquelle, selon certains, a été établie aux fins de s'ingérer dans l'exécution d'une loi du Parlement. Je ne puis souscrire à cet argument. La société ne prétend pas s'ingérer de quelque façon que ce soit dans une loi du Parlement. C'est une société dont l'objectif est de convaincre la législature par des moyens légitimes, en sensibilisant l'opinion publique, de faire certaines modifications à la loi, et, plutôt que de régulariser la pratique de la vivisection, de promouvoir l'adoption d'une loi qui l'abolirait complètement. La loi actuelle permet la vivisection, eu égard à certaines restrictions, à des fins scientifiques, et l'objet même de la société ne contient aucun élément d'illégalité."167 L'Angleterre168 et le Canada169 en arrivaient à

des conclusions semblables. Toutefois, vers le milieu des années 1900, la National Anti-Vivisection Society était jugée non charitable en raison de ses objets politiques.170

Les causes sur la tempérance démontrent la même tendance. En 1892, le Chancelier de l'Ontario maintenait qu'un don en fiducie devant servir "à promouvoir l'adoption par ... le Parlement ... d'une législation interdisant ... la fabrication et la vente ... de boissons alcooliques ... " était "non seulement légitime, mais digne de louanges."171 Néanmoins, en 1926, le juge Rowlett décidait qu'un don semblable dont le but était de promouvoir "une législation visant à faire diminuer la consommation d'alcool", n'était pas un don charitable. Il en venait à la conclusion que "tout objectif qui cherche à influencer la législation est de ce fait un objectif politique."172

Force nous est de croire que le changement de direction de la loi reflète les attitudes prédominantes envers les buts en cause dans ces décisions. Au cours des années 1800, la vivisection, dissection du corps d'un animal pour fins de recherches scientifiques, était probablement regardée par plusieurs comme étant de la boucherie cruelle. Vers le milieu des années 1900, on la regardait plus comme une nécessité scientifique, surtout après la réussite des expériences de Banting et Best en ce qui touche l'insuline. La prohibition a sans doute fait l'objet du même changement d'attitude. Le mouvement en faveur de la tempérance trouvait sans doute meilleur appui vers la fin des années 1800 que vers la fin des années 1920.

PARTIE IV ÉVOLUTION AUX ÉTATS-UNIS

Aux Etats-Unis, à partir de 1934, le Congrès a essayé de réglementer les activités politiques des organismes de charité. Au cours des années, plusieurs inquiétudes avaient été exprimées à l'égard de la législation. En 1976, après sept années d'efforts laborieux, au sein du Congrès et en dehors de celui-ci, et après un examen des diverses façons possibles de réglementer les activités politiques des oeuvres de charité, des lignes directrices détaillées étaient enfin adoptées. Nous passerons donc brièvement en revue les efforts américains et la législation actuelle, pour en tirer les meilleurs enseignements.

A. Evolution historique de la loi américaine[173]

L'Internal Revenue Code moderne des Etats-Unis fut adopté en 1913. En 1917, on décrétait une déduction pour les contributions aux oeuvres de charité. L'article ne restreignait pas explicitement les activités politiques d'un organisme charitable, mais faisait allusion à la nécessité que ses buts soient exclusivement religieux ou charitables. À cette époque, la tendance de la jurisprudence américaine sur les fiducies charitables était de leur permettre de s'engager dans des activités législatives, et l'opinion dominante était à l'effet que le Trésor, en déterminant les activités charitables aux fins de l'impôt sur le revenu, suivrait cette tendance. Cependant, le Trésor a suivi la tendance anglaise, et une minorité des juridictions américaines ont pris la position que les oeuvres de charité, pour pouvoir bénéficier de contributions déductibles d'impôt, ne pouvaient pas s'engager dans des activités politiques. En 1919, le Trésor faisait un règlement prévoyant que "les associations établies en vue de faire de la propagande controversable ou partisane ne sont pas des associations éducatives aux termes de la loi."174

La question fut finalement résolue en 1930, dans la décision Slee c. Commissioner of Internal Revenue, devant la Cour d'appel fédérale 2è.175 La cause portait sur la déductibilité de dons à l'American Birth Control League. Un objectif important de la ligue était d'obtenir l'abrogation de la législation sur les dispositifs de contraception. Le Commissioner of Inland Revenue avait refusé le statut d'organisme de charité à la ligue, au motif que la distribution de "propagande controversable ou partisane" n'était pas éducative. Le juge Learned Hand, l'un des juges américains les plus éminents, a maintenu la décision du commissaire. Son raisonnement portait que "L'agitation politique comme telle, est étrangère à la loi, (accorder une exemption d'impôt), quelque candide que soit le but, quoique le fait d'y accoler le mot "propagande", un mot polémique utilisé pour dénigrer la publicité de l'autre côté, n'ajoute rien. Les controverses de la sorte doivent

se poursuivre sans subvention publique; le Trésor ne s'en mêle pas."[176] Néanmoins, le juge Hand n'a pas soutenu que toutes les activités politiques étaient interdites aux oeuvres de charité. Si ces activités étaient accessoires à la fonction qui était exonérée d'impôt, elles étaient permissibles. Il citait en exemple une société vouée à la prévention de la cruauté envers les animaux ou les enfants, et une université d'État, dont les activités de lobbying étaient de "pallier au but principal, et n'excluraient pas [...] les promoteurs. L'agitation est accessoire au but principal."[177]

Les commentateurs américains critiquèrent à la fois le raisonnement et la base d'autorité de Slee c. Commissioner I.R. Néanmoins, en 1934, une bonne partie de la décision était enchâssée par une modification à la loi de l'impôt sur revenu. La raison de la modification du Internal Revenue Code n'est pas claire. L'historique législatif de la modification n'indique pas que les législateurs en soient arrivés à la conclusion qu'il était inconvenant en soi pour les oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Il semble plutôt qu'ils aient voulu restreindre les activités politiques motivées par des intérêts personnels. Un membre du comité des finances, en justifiant la disposition, soulignait qu'il n'y avait "aucune raison valable pour laquelle une contribution devrait être déductible si elle est faite dans le but égoïste de faire avancer les intérêts personnels du donateur de l'argent."[178] Mais il semble que le comité n'ait pas réussi à formuler une disposition assez étroite pour ne couvrir que les cas où les donateurs auraient un intérêt personnel; on a donc décrété une interdiction plus générale contre les activités politiques sur les bases de la décision Slee.[179]

La législation modifiée prévoyait que les contributions aux oeuvres de charité étaient déductibles seulement si "aucune partie importante de l'activité de (l'oeuvre de charité) était de faire de la propagande, ou d'essayer d'influencer la législation par quelque autre moyen ... ". La disposition soulevait manifestement deux problèmes d'interprétation importants: (1) Quelle sorte d'activités constituaient de la "propagande" ou "des efforts pour influencer la législation"? (2) A quel point de telles activités deviennent-elles "importantes"?

De nombreuses années s'écoulèrent avant que le Trésor n'établisse des lignes directrices pour répondre à l'une ou l'autre de ces questions. De ce fait, un droit jurisprudentiel d'une certaine importance prit forme, en particulier, pour tout ce qui touchait au sens du terme "important". Certains tribunaux recommandaient un test quantitatif, et si, par exemple, plus de 5% des activités d'un organisme étaient politiques, le terme "important" s'appliquerait. D'autres tribunaux, au contraire, rejetaient le test du pourcentage et s'efforçaient de peser les activités politiques d'un organisme en fonction de tous les faits et circonstances intéressant celui-ci, afin d'établir si une part importante de

ses activités était destinée à influencer ou à essayer d'influencer la législation. Malgré que les causes sur la question furent assez nombreuses, les tribunaux n'ont pas réussi à élaborer des directives qui puissent faire le consensus sur ce que l'on entendait par activités "importantes" en vue d'influencer la législation. Chaque cas était examiné sur une base ad hoc.

Au fur et à mesure que la participation des citoyens au lobbying augmentait, particulièrement dans les années '50, les incertitudes engendrées par la loi devinrent une source de frustration pour les organismes charitables. Finalement, en 1959, le Trésor publiait des règlements dans lesquels il tentait de définir plus précisément dans quelles circonstances un organisme charitable perdrait son statut pour s'être engagé dans des activités politiques.

L'article 501(c)(3) du Internal Revenue Code180 américain prévoyait qu'un organisme serait exempt d'impôt s'il était "établi et administré exclusivement à des fins ... charitables." Les règlements promulgués en 1959 spécifiaient cet article en ajoutant qu'un organisme ne serait pas considéré comme poursuivant exclusivement un objectif exempt d'impôt s'il tombait dans l'une des trois catégories d'organismes "d'action".181 Dans les sous-divisions des règlements, on définissait un organisme "d'action" en partie comme suit: (les rubriques sont de nous)

> (ii) Activités législatives importantes: Un organisme est un organisme "d'action" si une part importante de ses activités est consacrée à essayer d'influencer la législation par voie de propagande ou autre ... Un organisme ne sera pas disqualifié seulement parce qu'il prône, accessoirement à ses activités principales, l'adoption ou le rejet de la législation.
>
> (iii) Campagne politique: Un organisme est un organisme "d'action" s'il participe ou intervient, directement ou indirectement, à toute campagne politique au nom d'un candidat à un poste public, ou en opposition à ce candidat ...
>
> (iv) Objectif législatif principal: Un organisme est un organisme "d'action" s'il présente les caractéristiques suivantes: (a) Son objectif principal ou primaire ou ses objectifs (distinction faite de ses objectifs accessoires ou secondaires) peuvent être atteints seulement par voie législative ou par le

> rejet d'un projet législatif; et (b) il prône la réalisation de cet ou ces objectifs principaux ou primaires, ou fait campagne en leur faveur, par opposition à des analyses, études ou recherches dont les résultats sont mis à la disposition du public. Pour déterminer si un organisme réunit ces caractéristiques, tous les éléments et circonstances connexes, y compris les articles et toutes les activités de l'organisme, doivent être pris en considération.

Ces règlements n'ont pas beaucoup aidé à déterminer les activités interdites. En particulier, aucun effort n'a été fait pour quantifier le mot clé "important". D'autre part, les règlements ne montraient pas clairement quels étaient les types d'activités connexes qui devaient faire partie des "efforts pour influencer la législation". Mais ils ont clairement révélé que les activités politiques interdites incluaient non seulement les contacts directs avec les législateurs, mais également les interventions générales auprès du public pour l'encourager à prendre contact avec les législateurs.

Les campagnes en faveur de l'abolition totale des restrictions, ou du moins de directives plus spécifiques, se poursuivirent. Après 1962, les pressions augmentèrent suite à l'adoption d'une disposition permettant aux corporations de déduire les coûts de lobbying direct. La prolifération d'articles sur la révision du droit, généralement en faveur d'une plus grande libéralisation, au cours des années 60, traduit bien cette pression.[182]

Plusieurs causes notoires entamées par l'IRS contre des organismes exempts d'impôt ont suscité des demandes pressantes de réforme législative, vers la fin des années 60. Les causes contre le Sierra Club et un bon nombre de cabinets juridiques d'intérêt public furent les plus illustres.[183] Les commentateurs se plaignaient de n'avoir aucun moyen d'établir à quel point les activités d'un organisme deviennent politiquement importantes. En retour, cet état de choses amenait des accusations sérieuses contre l'IRS à l'effet que celui-ci appliquait la loi de façon sélective et ad hoc. Plusieurs alléguaient qu'il avait été amplement prouvé que les enquêtes à l'endroit du Sierra Club et des cabinets juridiques d'intérêt public n'avaient pas été sérieuses sur le plan administratif.

La réforme législative devint plus pressante suite aux nombreuses attaques sur la constitutionnalité des restrictions du Revenue Code sur l'admissibilité des donations aux programmes de lobbying des oeuvres de charité. Ces attaques portaient sur l'inadmissibilité de directives trop vagues, le déni de protection égale et la restriction de la liberté de parole.[184]

En 1969, l'American Bar Association lançait un débat intense sur la question en recommandant la libéralisation de la loi, afin de permettre aux oeuvres de charité publiques de communiquer librement avec les législateurs et avec leurs propres membres et constituants à propos de la législation touchant directement leurs buts ou fonctions. En 1976, après sept ans d'auditions exhaustives, et d'innombrables propositions et projets de loi présentés et débattus au Congrès, la Tax Reform Act of 1976 apportait des modifications. Nous verrons cette nouvelle législation ci-dessous. Toutefois, il est à remarquer que d'après les diverses auditions et les articles écrits sur l'introduction de la nouvelle législation, la préoccupation du Congrès semblait plutôt porter sur l'incertitude des règles en vigueur à cette époque. Il craignait que la manque de clarté avait mené ou pouvait mener à une application subjective de la loi. En outre, il semblait craindre que des sanctions sévères soient imposées en cas de violation des règles (la seule mesure non ambiguë que l'IRS pouvait prendre en cas de violation était, sur un plan pratique, d'enlever à une oeuvre de charité son "statut déductible"), ce qui présentait un problème à l'application de la loi.

Les divers rapports du Congrès sur le projet de loi ne considéraient généralement pas que les oeuvres de charité étaient victimes de discriuination par rapport aux groupes d'affaires, ni que les anciennes règles étaient constitutionnellement douteuses. Le Congrès ne semblait pas non plus particulièrement préoccupé par un lobbying excessivement partisan de la part des oeuvres de charité, du moins dans les limites autorisées par la législation.[185]

Avant de passer à la nouvelle législation, il convient de souligner que vers la fin des années 60, la taxation et la réglementation des fondations privées exemptes d'impôt étaient examinées de très près par plusieurs comités du Congrès. Un aspect de cette enquête portait sur les activités de certaines fondations privées qui apparaissaient étroitement affiliées à des partis politiques particuliers, et même à des candidats politiques particuliers; les grandes fondations avaient un avantage important sur les plus petites lorsqu'elles s'engageaient dans des activités politiques, étant donné que le test de "l'importance" pour interdire les activités politiques était fait en fonction de la totalité des activités, et que certaines activités politiques de fondations privées étaient perçues comme un moyen de servir les intérêts personnels des donateurs principaux.

Par conséquent, en vertu de la Tax Reform Act of 1969, il fut totalement interdit aux fondations privées de s'engager dans des activités politiques.185 (a) L'interdiction comporte trois facteurs d'exception. Une fondation privée peut: (1) rendre disponibles les résultats d'analyses, d'études ou de recherches non partisanes; (2) fournir des conseils ou de l'aide technique suite à des demandes d'organismes gouvernementaux; (3) essayer d'influencer la législation concernant son existence, ses pouvoirs et

devoirs, son statut d'exemption fiscale, ou la déduction des contributions qui lui sont faites. Dans l'éventualité où la fondation dépense pour des activités interdites, les dépenses sont présumées des "dépenses taxables" assujetties à un système de taxation établi en fonction des fonds dépensés.

B. La Loi américaine actuelle[186]

La Loi américaine actuelle se trouve compliquée par le jeu de références de renvoi et des traitements corrélatifs auxquels sont soumis les divers organismes exonérés d'impôt. Le cadre statutaire peut cependant s'expliquer simplement.

Certains organismes, auxquels on réfère souvent comme les organismes de l'article 501(c)(3), ont droit à une exemption d'impôt et aussi de recevoir des contributions charitables déductibles d'impôt. Les organismes qui tombent sous l'empire de l'article 501(c)(3) comprennent les corporations "établies et exploitées exclusivement à des fins religieuses, charitables, scientifiques, d'essai pour la sécurité publique, littéraires et éducatives."[187]

Cependant, elles ne peuvent maintenir ce statut que si "aucune partie importante de ces activités consiste à ... faire de la propagande, ou à essayer d'une autre manière d'influencer la législation, (sauf tel que prévu à l'alinéa (h)), et à participer à une campagne politique quelconque, ou intervenir dans celle-ci, au nom d'un candidat à une fonction publique (y compris la publication ou la distribution de déclarations)."

C'était essentiellement la loi avant 1976, et c'est encore la loi aujourd'hui. En 1976, on a ajouté à l'article 501(h) : "aucune partie importante de leurs activités", et le test de l'article 501(c)(3). En vertu de l'article 501(h), la plupart des organismes de bienfaisance (article 501(c)(3)) ont le droit de choisir de se soumettre au test mécanique des dépenses au lieu du test de la disposition "aucune partie importante de leurs activités". Les organismes dont les dépenses pour fins politiques demeurent normalement en-deçà des plafonds fixés par l'article 501(h) ne perdront pas leur exemption. Ces plafonds correspondent à 150% d'un "montant maximum pour lobbying" et d'un "montant maximum pour le travail de base". Ces tests sont à leur tour soumis à l'article 4911 et représentent essentiellement des pourcentages des dépenses admissibles d'un organisme. Ces articles sont discutés dans le détail ci-dessous.

Il reste à souligner dans ce bref examen de la loi américaine actuelle que si un organisme qui prend part à des activités politiques ne peut recevoir des contributions déductibles d'impôt sur le revenu, il peut bénéficier du statut d'exemption d'impôt. Au

lieu d'être appelé "oeuvres de charité" ces organismes sont habituellement appelés groupes de "social welfare". (C'est le terme utilisé dans le Code à leur sujet; voir article 501(c)(4). De nombreuses oeuvres de charité qui désirent exercer d'importantes activités politiques, comme c'est le cas du Sierra Club ou de la League of Women Voters, créent habituellement un organisme qui ne prend part qu'à des activités à caractère éducatif et peut donc recevoir des contributions déductibles d'impôt. Elles créent également un organisme affilié qui se consacre uniquement aux activités politiques et est admissible à titre d'organisme de bien-être social, ce qui lui permet d'être exempté d'impôt, mais le rend inadmissible aux contributions déductibles d'impôt.

La façon la plus utile d'examiner les détails de la loi américaine serait peut-être de poser une série de questions qui devraient être résolues par la loi si des limites précises devaient être imposées aux activités politiques des oeuvres de charité au Canada.

1. Un organisme devrait-il pouvoir avoir le choix entre se conformer à des règles détaillées ou être soumis à un texte vague pour déterminer si ses activités sont "non importantes", ou "auxiliaires"?

Aux Etats-Unis, la loi antérieure aux modifications de 1976 demeure en vigueur. Les nouveaux règlements ne s'appliquent qu'aux organismes qui choisissent de s'y soumettre. La raison pour laquelle on a conservé l'ancienne loi et rendu la nouvelle élective, tient au fait que cette dernière imposait des frais élevés aux oeuvres de charité pour s'y conformer. En décidant de ne pas s'y soumettre, les petits organismes ou ceux qui s'engagent rarement dans des activités politiques pouvaient ainsi éviter les frais supplémentaires de comptabilité qu'exigent les nouveaux règlements. En outre, les groupes religieux craignaient que la vérification de la totalité des recettes et des débours de leur société, exigée par la nouvelle loi, n'implique une intervention non souhaitable du gouvernement dans les affaires des organismes religieux. Ces groupes craignaient également que les définitions contenues dans la législation proposée leur soient nuisibles. Les églises ne peuvent donc pas faire de choix.

2. Comment quantifier les ressources qu'une oeuvre de charité peut consacrer à des activités politiques?

La façon évidente d'établir quelle partie de ses ressources une oeuvre de charité peut consacrer à des activités politiques serait de prendre un certain pourcentage de ses dépenses totales. Toutefois, les organismes importants seraient nettement avantagés. Or, la loi américaine tente d'éliminer une partie de cette discrimination par une échelle dégressive afin de déterminer si

les dépenses de lobbying constituent une part importante des activités de l'organisme. C'est-à-dire que plus le budget d'une oeuvre est élevé, plus le pourcentage de ce qu'elle peut consacrer à des activités politiques est réduit.

Dans la pratique, la loi stipule que chaque société de bienfaisance peut utiliser un montant de base, appelé "montant non imposable", pour influencer la législation. Ce "montant non imposable" représente un pourcentage dégressif des "dépenses totales pour des buts donnant lieu à exemption", celles-ci incluant le total des dépenses annuelles au titre d'activités charitables. Le plafond fixé au montant non imposable est calculé de la manière suivante: 20% des premiers $500 000, plus 5% de toutes dépenses supplémentaires. Un plafond de $1 million est imposé au montant qui peut être consacré au lobbying. Ce système permet aux groupes d'organismes plus petits de dépenser proportionnellement plus d'argent pour essayer d'influencer la législation, que leurs concurrents plus importants. Afin d'empêcher qu'un groupe utilise de nombreux organismes pour éluder le test du pourcentage dégressif ou pour éviter le plafond de $1 million pour le lobbying, il a fallu promulguer des règles spéciales visant les organismes affiliés.

3. Quelles catégories d'activités seront incluses dans les "efforts pour influencer la législation?"

Dans la loi américaine, on donne à l'expression "influencer la législation" un sens large qui s'applique à n'importe quel effort déployé pour influencer n'importe quelle législation. Cela comprend les tentatives pour influencer l'opinion publique en général ("lobbying de base") et les contacts avec n'importe quel membre ou employé d'un corps législatif ou avec tout autre agent ou employé du gouvernement susceptible de participer à l'élaboration de la Loi ("lobbying direct").

Il convient de noter qu'un plafond distinct, dans le cadre général des limites imposées au lobbying, s'applique aux tentatives directes faites pour influencer le grand public à l'égard de questions d'ordre législatif. Ce soi-disant "plafond du lobbying de base" représente un quart du montant autorisé au titre des montants "non imposables" décrits ci-dessus. La législation américaine impose ce plafond spécial au lobbying de base parce que les sociétés d'affaires des États-Unis ne sont en général pas autorisées à déduire les déboursés pour ce genre de lobbying.

La Loi de 1976 stipule que l'expression "influencer la législation" exclut cinq catégories d'activités, et que, par conséquent, aucune des dépenses dans ces catégories n'entre dans le "montant non imposable". Ces catégories sont les suivantes: (1) communiquer les résultats d'une recherche non partisane;

(2) fournir aide ou conseils techniques suite à une demande écrite d'un comité ou d'un organisme gouvernemental; (3) lobbying d'auto-défense inspiré par la possibilité d'une décision d'un corps législatif qui pourrait mettre en cause l'existence, les pouvoirs, le statut d'exemption d'impôt de l'organisme, ou l'admissibilité d'exemption des contributions à celui-ci; (4) la communication avec des membres de bonne foi au sujet de questions présentant un intérêt direct, dans la mesure où ces contacts ne les encouragent pas directement à influencer la législation ou à pousser les non-membres à influencer la législation, et (5) de façon générale, tous les contacts avec les agents ou employés du gouvernement autres que ceux qui sont expressément définis comme tentatives pour influencer la législation. La loi contient une série de définitions complexes qui permettent de mettre en oeuvre ces lignes directrices.

4. Quelles sont les conséquences du dépassement du plafond des dépenses permissibles pour activités politiques?

Un aspect important de la nouvelle loi américaine est que celle-ci fournit un "coussin" pour les dépenses de lobbying excessives faites par une oeuvre de charité. Aux termes de la législation précédente, si une oeuvre de charité avait des activités politiques importantes, elle cessait d'être exonérée d'impôt. Aux termes de la législation actuelle, la violation du plafond de dépenses autorisées donne lieu, la première fois, au prélèvement d'une "taxe" qui est en fait une sorte d'amende pour avoir dépassé ce plafond. Cette taxe représente 25% du dépassement.

C. Défis constitutionnels à la loi américaine

Les restrictions dans la loi américaine actuelle sur les activités de lobbying des organismes exonérés d'impôts ont fait l'objet d'attaques constitutionnelles depuis 1973, lorsqu'un avocat de Washington, Thomas A. Troyer, publia un article sur la révision du droit à l'effet que lesdites restrictions violaient certains droits protégés par la Constitution.[188] Un organisme de réforme fiscale, Taxation with Representation, et des organismes connexes, étaient les principaux protagonistes. Après de nombreux démêlés d'ordre procédural, ils plaidaient enfin et obtenaient un jugement sur les mérites des questions constitutionnelles en 1978. La Cour d'appel fédérale, quatrième circuit, décidait à deux contre un que les restrictions n'étaient pas inconstitutionnelles.[189]

Un nouvel organisme était mis sur pied, Taxation with Representation of Washington (TWRW), afin de préparer le terrain pour une autre attaque. Encore une fois, après de nombreuses auditions sur la procédure et autre, la cause était entendue par un banc complet de la Cour d'appel du circuit du District of Columbia.[190]

Dans un jugement majoritaire, cette cour déclara les restrictions inconstitutionnelles et renvoya la cause à la Cour de district avec ordre de tenir une audition pour établir le remède approprié.

Etant donné le conflit de décisions existant entre les deux cours d'appel fédérales sur la constitutionnalité des restrictions sur le lobbying, la Cour suprême des Etats-Unis a accordé la permission d'interjeter appel. Celle-ci entendra la cause ce printemps.

Avant de réviser le raisonnement de la Cour d'appel du circuit de Columbia, il convient de souligner la nature plutôt mince de l'argument. En vertu de l'article 501(c)(3) du Internal Revenue Code, l'exemption fiscale des organismes de charité est assujettie à la condition que "aucune part importante de (leurs) activités ... (b) ne porte sur la propagande, ou autres moyens pour essayer d'influencer la législation." Cette restriction s'applique à tous les soi-disant organismes charitables, sauf les organismes de vétérans. Or, ces derniers peuvent s'engager sans aucune restriction dans des activités de lobbying, sans mettre en danger leur statut d'exemption fiscale.191 C'est cette différence de traitement entre les organismes qui donne le motif le plus solide pour défier la constitutionnalité des restrictions sur le lobbying. En fait, lorsque la Cour d'appel du District of Columbia renvoyait la cause à la Cour de district, elle soulignait que le remède approprié pourrait être simplement d'étendre les restrictions sur le lobbying aux organismes de vétérans.

Devant la Cour d'appel, TWRW attaquait les restrictions au motif qu'elles enfreignaient à la fois son droit à la liberté de parole (droits en vertu du premier amendement) et son droit à la protection égale (droits en vertu du cinquième amendement). La cour a jugé que TWRW "n'avait aucun motif méritoire en vertu du premier amendement seulement" étant donné que les restrictions de l'article 501(c)(3) ne violaient pas directement sont droit à la liberté de parole. Elle en venait à la conclusion suivante : "on ne demande pas aux organismes charitables d'abandonner leurs droits conférés par le premier amendement afin d'obtenir des bénéfices publics, mais simplement de ne pas faire de lobbying avec des contributions qui sont déductibles d'impôts." Mais le tribunal continuait en soulignant: "il ne s'agit pas d'une situation où le gouvernement refuse de subventionner impartialement toutes les activités de lobbying." Par conséquent, il fallait examiner de près le facteur de l'inégalité de traitement.

La discrimination la plus évidente de la part de l'IRC à l'égard des oeuvres de charité, est que celles-ci sont assujetties à des restrictions quant à leur droit de faire du lobbying, alors que les associations commerciales peuvent déduire toutes leurs dépenses de lobbying. Toutefois, la Cour d'appel voyait si peu de mérite dans cet argument comme fondement d'une attaque constitutionnelle, que TWRW le laissa tomber au motif suivant: "parce

que, aux fins de la protection égale, le droit de déduire une dépense (commerciale) n'est pas comparable au droit de recevoir des contributions déductibles d'impôt." Comme le soulignait la Cour d'appel, il semble que la raison principale pour laquelle ces droits ne sont pas comparables est que "le lobbying (pour une corporation commerciale) fait partie des coûts d'exploitation d'une entreprise, et la déduction des dépenses de lobbying permet d'évaluer de façon plus juste le revenu net de cette entreprise." Néanmoins, TWRW insistait sur le fait que "cette distinction de traitement (d'une dépense commerciale) est un élément important de la demande de TWRW en vertu du premier amendement, étant donné qu'il démontre le manque d'impartialité du gouvernement à l'égard du lobbying et affaiblit toute demande possible à l'effet que le lobbying comme tel devrait être découragé comme étant une activité non souhaitable."

Le tribunal a analysé en détails les arguments de TWRW sur la protection égale fondés sur la différence de traitement fiscal des groupes exempts d'impôt qui peuvent faire du lobbying, tels que les organismes de vétérans, et ceux qui ne le peuvent pas, tels que les organismes charitables. Il trouva que le système statutaire actuel prévu à l'article 501(c) du Code: "implique des niveaux inégaux de subvention gouvernementale des droits du premier amendement ... " Puis il chercha à établir si la différence de traitement des oeuvres de charité, par opposition aux groupes de vétérans, pouvait servir des intérêts gouvernementaux importants. Le tribunal en vint à une première conclusion que l'historique législatif de l'article 501(c)(3) "ne démontre nullement que le Congrès a restreint le lobbying des organismes de charité en raison de problèmes particuliers à ce domaine." Puis, il continuait en disant que sur la base d'une analyse plus poussée de la loi "Aucun intérêt gouvernemental ne semble justifier la distinction de traitement fiscal entre le lobbying des groupes de vétérans et celui des organismes visés par l'article 501(c)(3)." Par conséquent, la cour renvoya la cause à un tribunal inférieur afin que les organismes de vétérans puissent faire entendre leur preuve, et pour élaborer un remède approprié. Avant que cette cour puisse entendre la cause, le gouvernement interjeta appel devant la Cour suprême des États-Unis.

Il est intéressant de noter que la Cour de district avait maintenu que les restrictions sur le lobbying à l'endroit des oeuvres de charité, servaient les trois "fins gouvernementales légitimes" suivantes: "assurer la neutralité gouvernementale à l'égard des activités de lobbying des organismes charitables; prévenir l'abus de lobbying charitable de la part d'intérêts privés, et garder un équilibre entre les activités de lobbying des organismes charitables et celles des organismes non charitables et des particuliers." La Cour d'appel n'accepta que la deuxième fin comme motif pour justifier une distinction entre les organismes de vétérans et toutes les autres oeuvres de charité. Le premier

motif était inacceptable, selon la Cour d'appel, étant donné que les corporations commerciales pouvaient déduire leurs dépenses de lobbying. Quant à l'argument à l'effet que les restrictions étaient nécessaires pour garder un équilibre entre les activités de lobbying des organismes charitables et celles des autres groupes ou individus, la cour soulignait: "rien n'indiquait (lors de l'imposition de l'interdiction) que les oeuvres de charité étaient devenues si puissantes qu'elles menaçaient de noyer la voix de ceux dont le lobbying ne faisait pas l'objet de subvention semblable."

Une autre cause illustre la possibilité d'une attaque constitutionnelle contre les restrictions du droit au lobbying des oeuvres de charité. Dans Abortion Rights Mobilization c. Regan,[192] plusieurs groupes et individus en faveur du droit à l'avortement attaquaient l'IRS pour avoir accordé le statut de l'article 501(c)(3) à l'Eglise catholique à la lumière des campagnes politiques de celle-ci en vue de faire élire des candidats qui étaient contre l'avortement. Les groupes en faveur de l'avortement soutenaient que l'IRS n'avait pas fait valoir la restriction de l'article 501(c)(3) à l'endroit du lobbying important de l'Eglise catholique, alors qu'aucun organisme "dont les opinions différaient sur la question de l'avortement n'avait obtenu d'exemption fiscale en vertu de l'article 501(c)(3) bien qu'on leur eût accordé la permission de participer à la politique électorale."

Face à certaines objections préliminaires, la Cour de district des Etats-Unis (S.D. N.Y.) a maintenu que certains des plaignants avaient la qualité pour soulever des défis constitutionnels. Elle maintenait également que leurs allégations étaient suffisantes pour soutenir une demande. Leur allégation principale portait que le défaut du gouvernement de révoquer le statut d'exemption fiscale de l'Eglise catholique romaine, au motif de son implication dans la controverse sur l'avortement, avait violé le droit du plaignant à une participation égale dans le processus électoral, libre de toute action gouvernementale arbitraire favorisant le pouvoir politique de certaines personnes par rapport à d'autres. La cause est fixée pour être entendue au mérite.

Pour compléter cette brève révision de la loi américaine, nous incluons ci-dessous un extrait du rapport de la Commission on Private Philanthropy and Public Needs. Cette commission, présidée par John H. Filer et souvent appelée la Commission Filer, a effectué les études le plus approfondies de notre époque sur le secteur de l'action volontaire américaine. Elle était financée par des intérêts privés, et fut mise sur pied principalement grâce aux efforts de John D. Rockefeller III. Sur le problème du lobbying des organismes exonérés d'impôts, la Commission a exprimé l'opinion qui suit.193

INFLUENCER LA LEGISLATION

La relation entre le secteur bénévole et le gouvernement en est une à la fois complémentaire et compétitive. D'une part, les deux secteurs remplissent souvent des fonctions semblables dans divers domaines sociaux, se fiant parfois et à certains endroits l'un sur l'autre et co-existant en harmonie relative.

D'autre part, comme il est indiqué au Chapitre I, tout au long de l'histoire, les relations entre le gouvernement et les organismes et associations bénévoles ont été marquées d'une certaine mesure de tension et de conflit, pas forcément malsaine ni socialement désavantageuse.

Aujourd'hui, l'ambivalence de cette relation se reflète peut-être le plus clairement dans le fait que pendant presque six décennies le gouvernement a, par l'intermédiaire de déductions charitables, encouragé les organismes bénévoles à faire valoir leur influence et à s'engager dans de nombreuses activités, et, par contre, pendant les deux tiers de cette période, soit depuis 1934, il a spécifiquement interdit les déductions fiscales à tout organisme dont "une partie importante des activités" comportait "des efforts pour influencer la législation." Autrement dit, le gouvernement encourage le secteur bénévole à l'action, mais le décourage spécifiquement d'essayer d'influencer le gouvernement lui-même.

Deux raisons principales ont été invoquées à l'appui de cette ligne de conduite. On a notamment évoqué l'image des corridors de Capital Hill, grouillant de 'lobbyistes' financés par des fonds énormes des organismes bénévoles.* Le fait que l'immunité fiscale constitue une forme de subvention gouvernementale a fait partiellement l'objet d'un autre argument: si le gouvernement permettait aux organismes qui jouissent d'une déduction fiscale de faire du lobbying à volonté, il se retrouverait dans une situation où il subventionne les efforts pour s'influencer lui-même, ce qu'il ne devrait pas faire.

Toutefois, au cours des dernières années, une pression croissante a été exercée en vue d'enlever ou d'amoindrir les restrictions sur les efforts pour influencer la législation. Cette pression procède de nombreux facteurs:

- En 1962, les dispositions de l'Internal Revenue Code relatives aux impôts des entreprises commerciales étaient modifiées afin de permettre à une entreprise de déduire les coûts de ses efforts pour influencer la législation qui affectait ses intérêts directs. En vertu de l'amendement, les droits d'appartenance à des associations commerciales, qui faisaient du lobbying en faveur des intérêts d'une industrie dans son ensemble, étaient déductibles. Or, il existe une contradiction

du fait que les entreprises et associations commerciales peuvent faire pression pour promouvoir leurs intérêts et bénéficier de déductions fiscales face aux coûts de ce lobbying, alors que les organismes et associations sans but lucratif sont beaucoup moins libres dans leurs efforts pour influencer la législation par du lobbying ou autre moyen, puisqu'ils risquent de mettre en danger leur statut d'organisme admissible à la déduction d'impôt.

- Il y a considérablement d'incertitude sur la question de savoir exactement ce que constitue une "part importante" des activités d'un organisme, ou "des efforts pour influencer la législation." Après les quarante ans d'existence de cette disposition, ni les tribunaux, ni le Internal Revenue Service n'ont réussi à clarifier cette incertitude. Il en résulte, entre autres, que certains groupes bénévoles importants peuvent se permettre suffisamment de lobbying à l'intérieur des dictées de la loi, étant donné que, compte tenu de leur importance, leurs activités législatives ne constituent pas une part importante de leurs activités d'ensemble. Par contre, les groupes plus petits font du lobbying au risque d'empiéter sur une ligne de démarcation mal définie et, par conséquent, perdre leur statut fiscal spécial; donc, il se peut qu'ils hésitent à s'engager dans le lobbying de façon tant soit peu significative.

- Au cours des récentes décennies, l'importance du gouvernement face au secteur bénévole a modifié les attitudes à l'égard de ces restrictions, peut-être de façon moins directe, mais certainement de façon plus profonde. Au fur et à mesure que le gouvernement prend de l'ampleur par rapport au secteur bénévole, les efforts pour l'influencer tendent à devenir un rôle de plus en plus important pour les organismes bénévoles. Au fur et à mesure que l'apport de ceux-ci diminue dans le domaine de la santé, de l'éducation et du bien-être social, par exemple, la capacité d'influencer le plus gros fournisseur, le gouvernement, devient plus cruciale.

- Les groupes d'"intérêt public" et d'"action sociale" ont augmenté en nombre dans le secteur bénévole; il se pourrait qu'ils donnent une nouvelle direction au secteur; et l'un de leurs rôles prédominants a été d'influencer la législation. Certains groupes, comme le Common Cause et la League of Women Voters, ont choisi, peut-être de mauvais gré, de ne pas se prévaloir de l'avantage de contributions déductibles pour pouvoir faire du lobbying sans restriction. Ces organismes soutiennent que, bien qu'ils jouissent encore d'une exonération d'impôt, la loi devrait leur permettre de faire du lobbying tout en recevant des contributions déductibles d'impôt.

- On a soulevé la question constitutionnelle à savoir si cette restriction des efforts pour influencer la législation est un empiètement sur la liberté de parole et sur le droit de pétitionner auprès du gouvernement.

Dans les années récentes, les pressions pour changer la restriction sur le lobbying ont donné lieu à un bon nombre de propositions et de projets de loi au Congrès. En 1969, l'American Bar Association adoptait une résolution préconisant l'amendement de l'Internal Revenue Code afin de permettre le lobbying aux organismes à but non lucratif à l'égard d'une législation touchant les intérêts directs de l'organisme. Deux ans plus tard, cette résolution devenait le fondement d'un projet de loi du Sénat, et depuis lors le Congrès a préparé différents projets avec différentes variantes, mais tous visant le but d'amoindrir ou de définir avec plus de précision, sans toutefois les abolir complètement, les restrictions sur les organismes à but non lucratif à l'égard du lobbying et autres moyens d'influencer la législation.

RECOMMANDATIONS

Devant ce tumulte incessant entre les organismes bénévoles et le gouvernement, la Commission recommande:

Que les organismes à but non lucratif, autres que les fondations, puissent s'engager dans des activités en vue d'influencer la législation aussi librement que les corporations et associations commerciales; qu'à cette fin le Congrès enlève la restriction actuelle sur de telles activités par les groupes charitables admissibles à recevoir des contributions déductibles d'impôt.

Les seules restrictions importantes dans ce domaine que la Commission croit être totalement justifiées sont les suivantes :

Celles qui empêcheraient une personne ou un groupe de pouvoir mettre sur pied un organisme pour faire campagne à l'égard d'une mesure législative particulière, et ensuite déduire de l'impôt sur le revenu les dépenses d'exploitation d'un tel organisme. Par conséquent, la Commission recommande que les organismes qui reçoivent des contributions déductibles d'impôt aient des buts et fonctions charitables plus larges, en dehors des activités législatives immédiates.

Qu'il soit interdit à un organisme à but non lucratif d'appuyer un candidat à un poste public ou de s'y opposer.

Que soit maintenue l'interdiction totale de lobbying à l'endroit des fondations privées.

En outre, la Commission est d'avis qu'il ne devrait y avoir aucune restriction relative à la déductibilité d'impôt, sur ce que la Commission estime être devenu un rôle de plus en plus important du secteur bénévole et une partie importante du processus philanthropique.

PARTIE V ÉVOLUTION EN ANGLETERRE

A. Les commissions des oeuvres de charité, 1969-81

En Angleterre, le fait pour des organismes de charité de s'engager dans des activités politiques ne fut pas considéré comme un problème sérieux avant les années '60. Avant cette époque, aucune des diverses commissions qui avaient étudié les problèmes du secteur de l'action volontaire ne s'était même penchée sur la question.

En 1969, les commissaires préposés aux organismes de charité se préoccupaient suffisamment du nombre croissant d'organismes qui s'engageaient dans des activités politiques et demandaient leur enregistrement en qualité d'oeuvre de charité, pour inclure dans leur rapport annuel de la même année, des directives détaillées relatives aux activités politiques permissibles des organismes de charité. Les paragraphes pertinents de ce rapport annuel sont reproduits ci-dessous.

> ACTIVITES POLITIQUES PAR LES OEUVRES DE CHARITE
>
> 7. Dans nos rapports antérieurs, nous avons de temps à autre discuté des difficultés que nous rencontrons, particulièrement dans l'accomplissement de nos fonctions quasi-judiciaires, pour appliquer la loi concernant les oeuvres de charité aux nouvelles activités qu'engendrent les besoins constamment changeants de la société. Dans un monde où il y a de plus en plus de changements sociaux, nous continuerons inévitablement à faire face à de nouvelles ou de plus considérables activités dont la nature charitable n'a jamais été déterminée par les tribunaux. Toutefois, nous sommes souvent appelés à déterminer jusqu'à quel point ces activités peuvent être considérées comme répondant à des buts charitables, en rapport à la fois à notre responsabilité quant à l'enregistrement des oeuvres de charité et à notre devoir de conseiller les fiduciaires des charités.
>
> 8. Une évolution contemporaine qui nous a causé quelqu'inquiétude, est la volonté toujours plus forte des organismes bénévoles de "s'impliquer" dans des causes connexes à leur oeuvre. Aujourd'hui, plusieurs organismes estiment qu'il ne suffit pas de simplement soulager la détresse engendrée par des conditions sociales particulières, ou encore de recueillir et de distribuer de l'information

sur les problèmes qu'ils rencontrent. Ils se sentent également obligés d'attirer l'attention de façon aussi convaincante que possible sur des besoins qui, selon eux, ne sont pas comblés; d'éveiller la conscience du public afin qu'il demande de l'action et insiste que des dispositions officielles efficaces soient prises pour répondre à ces besoins. C'est ainsi que les "groupes de pression", les "groupes d'action" et les "lobbies" ont pris naissance. Mais lorsqu'un organisme volontaire, qui est une oeuvre de charité, cherche à entreprendre de telles activités, il rencontre presqu'inévitablement des difficultés du fait qu'il dépasse ses objectifs et pouvoirs déclarés. Bien sûr, une oeuvre de charité ne devrait pas entreprendre une activité quelconque, à moins qu'elle ne soit raisonnablement certaine d'atteindre ses buts et qu'elle ne reste à l'intérieur des pouvoirs que lui confère l'instrument qui la régit.

9. Face à cette évolution, nous avons été appelés à considérer, dans plusieurs contextes différents, la mesure dans laquelle il était convenable pour une oeuvre de charité de s'engager dans des activités qui peuvent être décrites, de façon générale, comme étant à caractère politique, et, en outre, à considérer s'il nous serait possible d'indiquer, dans des termes généraux, les pièges dont, à notre avis, les oeuvres de charité devraient se méfier. Dans les paragraphes qui suivent, nous tentons d'apporter quelque lumière sur cette question, mais nous tenons à souligner que la loi est fondée sur un nombre très restreint de causes jugées, et qu'il serait dangereux de se livrer à des extrapolations. En dernier ressort, une cause particulière doit être jugée d'après toutes les circonstances qui l'entourent, et ce que nous énonçons ci-dessous ne doit être pris que comme des directives très générales qui pourraient bien nécessiter des modifications en les appliquant à des cas individuels. Nous sommes toujours disposés à donner notre avis sur n'importe quel cas particulier lorsque les fiduciaires sont dans le doute, bien que plusieurs organismes de charité susceptibles de rencontrer ce problème consulteront d'abord leurs propres conseillers juridiques.

10. C'est un principe bien établi de la loi sur les oeuvres de charité qu'une fiducie pour

atteindre un but politique, n'est pas une fiducie charitable valide, et que toute fin dont l'objet est d'influencer la législature, est une fin politique. Or, un organisme peut être une oeuvre de charité et en même temps incure dans ses fins l'objectif d'essayer d'influencer directement ou indirectement le Parlement pour changer la loi générale du pays. Si l'instrument qui régit un organisme devait donner à celui-ci le pouvoir, autre qu'un simple pouvoir accessoire à une fin charitable, de jouer un rôle de pression politique, un tel pouvoir en soit mettrait sérieusement en doute la nature charitable dont se réclame l'organisme. Par conséquent, il est très peu probable que les fins et pouvoirs d'une oeuvre de charité puissent inclure le financement de groupes d'action ou la possibilité de faire pression sur le gouvernement afin qu'il adopte ou modifie une ligne d'action particulière. Dans le passé il fut reconnu qu'une telle activité était bien en dehors de la véritable charité bien que, comme que nous le mentionnerons ci-dessous, il y ait d'autres moyens plus traditionnels d'approcher le Parlement et le gouvernement, qui sont depuis longtemps acceptés comme parfaitement convenables pour une oeuvre de charité. Aujourd'hui, toutefois, il semble que les responsables des organismes charitables n'acceptent pas toujours les restrictions sur ce genre d'action.

11. Les fiduciaires qui croient que leur oeuvre devrait s'impliquer dans le domaine politique cherchent souvent à justifier cette action comme appartenant au domaine de l'"éducation". Dans notre rapport de 1966, nous avons parlé du mauvais emploi de ce mot dans les actes régissant certains organismes qui demandent leur enregistrement en qualité d'oeuvres de charité. De plus en plus, on essaie de faire passer pour éducatives diverses activités qui sont primordialement de la propagande et qui, par conséquent, n'entrent pas dans le champ de l'"avancement de l'éducation" aux termes de la loi sur les oeuvres de charité. Il y a une tendance semblable de la part des oeuvres de charité enregistrées dont un objet accessoire vise l'éducation du public en fonction de l'aspect charitable particulier dans lequel l'organisme est engagé (par exemple, le besoin de soulager la pauvreté dans les pays sous-développés), de dépasser la limite de ce qui pourrait légitimement être décrit comme de l'éducation, et de sortir de

leurs fins déclarées pour passer dans le champ de la propagande. Il est évidemment difficile de déterminer exactement où se situe la limite, mais si un organisme charitable dont les objets généraux, comme le soulagement de la pauvreté ou de la détresse, publie des écrits incitant le gouvernement à prendre une direction particulière, ou organise des sympathisants pour faire des pressions à cette fin auprès de leurs représentants élus, nous croyons que la limite est nettement dépassée.

12. Nous insistons sur le point qu'il ne nous appartient pas de juger si l'objectif d'une activité de propagande ou politique est moralement ou socialement bonne ou mauvaise, bien que nous comprenions les raisons qui poussent certaines oeuvres de charité à croire qu'elles ont une obligation morale de tenter d'influencer les politiques. Nous nous préoccupons seulement de la loi sur les oeuvres de charité, et cherchons à faire en sorte que les fonds qui sont confiés aux fiducies charitables soient utilisés pour les fins de ces fiducies, non pas à d'autres fins qui ne pourraient être tenues pour charitable. Si petite que soit la proportion des revenus d'une oeuvre qui pourrait être utilisée de cette façon, nous croyons que celle-ci s'expose à des difficultés si elle accorde son appui à des buts qui ne sont pas strictement à l'intérieur de ses fins charitables.

13. Nous avons, dans les cas où nous l'avons jugé nécessaire, porté ces considérations à l'attention de certains organismes charitables. Nous savons néanmoins qu'il peut y en avoir d'autres qui n'ont pas encore discuté de leurs problèmes avec nous, et qui hésitent à promouvoir leurs objets par des activités qui pourraient peut-être être considérées politiques. Nous croyons qu'en énumérant quelques activités qui sont, selon nous, justifiables pour des oeuvres de charité, certains organismes pourraient se rendre compte qu'ils ont le pouvoir de s'engager dans ces activités. Ces exemples se divisent en trois catégories, dont la première et la troisième ne posent pas de grandes difficultés. La première catégorie comprend les cas où c'est le gouvernement lui-même qui fait enquête ou propose des changements à la loi. Les agents gouvernementaux recherchent souvent des conseils et de l'information auprès des responsables de l'administration des oeuvres charitables, et il est

tout à fait convenable que celles-ci répondent. De même, en publiant un livre vert ou blanc, le gouvernement peut implicitement inviter les commentaires du public en général, et une oeuvre de charité est justifiée de se prévaloir de cette invitation pour offrir ceux qu'elle pourrait juger utiles. Ainsi, lorsqu'un projet de loi parlementaire est publié, une oeuvre sera justifiée de fournir l'information pertinente à un membre de l'une ou l'autre des Chambres, et d'avancer des arguments qui seront utilisés dans les débats et qu'elle croit utiles à ses fins. Il peut y avoir d'autres cas, qui n'impliquent pas de législation, où une oeuvre aurait le droit de persuader un député d'appuyer sa cause devant le Parlement. Par exemple, lorsqu'on soulève la question de savoir si un gouvernement accordera une subvention à une oeuvre de charité particulière, ou continuera de subventionner à celle-ci.

14. La seconde catégorie d'exemples, qui comprend les cas où une oeuvre elle-même, ou avec d'autres, veut présenter des propositions de changements dans la loi, est plus difficile à justifier. Un organisme de charité serait probablement justifié de présenter à un ministère gouvernemental un mémoire étayé préconisant des changements dans la loi, pourvu que, ce faisant, il agisse en vue de l'avancement de ses fins. Par contre, une oeuvre de charité ne peut dépenser ses fonds pour promouvoir la législation publique d'ordre général que si, de ce fait, elle exerce un pouvoir qui n'est qu'accessoire à ses fins charitables. Mais, là encore, se pose la difficulté de définir la délimitation entre ce qui est simplement accessoire et ce qui équivaut à l'adoption d'une nouvelle fin en soi. Un organisme serait sage de rechercher l'avis de ses conseillers juridiques ou de nous-mêmes avant de s'engager dans de telles activités.

15. Enfin, la troisième catégorie d'exemples comprend les cas où, bien que le Parlement ne soit pas en cause, il nous semble que le motif de l'implication ne devrait pas être considéré comme étant politique. Par exemple, cette catégorie comprendrait la législation qui ne cherche qu'à conférer des pouvoirs habilitants, comme le Sharing of Church Buildings Act, dont il est question aux paragraphes 36 à 39 du présent rapport. En appuyant l'adoption

de cette loi, les divers organismes charitables impliqués cherchaient à obtenir des pouvoirs plus larges pour en arriver à leurs fins. De même, presque tous les bills privés ne sauraient être taxés d'activités politiques. Un bill privé est à caractère litigieux autant que législatif, et le fait d'appuyer ou de s'opposer à celui-ci ressemble plutôt à une action judiciaire et n'a presque jamais d'aspect politique. C'est pourquoi nous sommes d'avis que le principe établi par les tribunaux, portant qu'un objet politique n'est pas une fin charitable, ne devrait pas s'étendre de façon à empêcher un organisme charitable de promouvoir ou de s'opposer à la législation privée, droit dont jouissent les organismes privés et publics en général. Or, au cours de chaque session, certaines oeuvres de charité, avec notre consentement en vertu de l'article 19(7) de la Charities Act, encouragent des bills privés qui pourraient avoir pour effet de modifier leur constitution ou de leur conférer des pouvoirs que seul le Parlement peut conférer. Le National Trust Bill, dans la session actuelle, en est un exemple. La cause dont il est question aux paragraphes 23 et 24 du présent rapport est un exemple d'une oeuvre de charité qui, en vue de réaliser ses fins charitables, a participé à l'opposition sur un bill privé.

16. En conclusion de cette partie de notre rapport, nous aimerions toucher deux points généraux. D'une part, si les fiduciaires errent dans le champ des activités politiques, il s'agit d'un abus de confiance, et les responsables pourraient être appelés en droit à rembourser l'organisme charitable pour les fonds qu'ils ont dépensés en dehors de ses fins. En outre, un organisme charitable n'a pas droit à un allègement fiscal sur le revenu qui n'est pas appliqué à des fins charitables. Mais le fait qu'une action politique ait été prise au nom de l'oeuvre n'affecterait pas son statut d'oeuvre de charité, ni ne serait une raison de la rayer du registre des organismes charitables. Néanmoins, si un doute devait être soulevé sur le mérite de l'enregistrement original, nous-mêmes, ou la Haute cour sur appel de tout autre organisme intéressé, pourrions examiner la possibilité de radier cet organisme. D'autre part, nous pensons qu'il est important de garder à l'esprit que les organismes de charité qui dépassent le champ d'activités auquel la loi les confine, non seulement mettent en danger

l'appui qu'ils reçoivent de certains individus qui pourraient s'opposer aux nouvelles activités, mais risquent également de compromettre la position privilégiée que l'Etat dans son ensemble leur accorde. Aux Etats-Unis, les tentatives en cours pour restreindre les privilèges dont jouissent les fondations charitables, sont le résultat partiel d'allégations portant que certaines de ces fondations ont utilisé leurs fonds à des fins essentiellement politiques.

En 1973, les commissaires préposés aux oeuvres de charité reproduisaient ces directives dans leur rapport annuel en confirmant leur pertinence. Au cours des quelques années qui suivirent, ils continuèrent à soulever dans leurs rapports annuels le problème des activités politiques des organismes de charité. Les parties pertinentes de ces rapports sont reproduites ci-dessous.

1976

ACTIVITES POLITIQUES PAR LES OEUVRES DE CHARITE

96. Dans nos rapports de 1969 (paragraphes 7 à 16) et 1973 (paragraphes 7 à 10), nous commentions sur la mesure dans laquelle les oeuvres de charité pouvaient, selon nous, s'engager dans des activités politiques sans risque de violer leurs fins charitables, ou d'être rayées du registre des organismes charitables au motif que leurs véritables fins incluent des objectifs politiques qui ne sont pas exclusivement charitables en droit.

97. Nous continuons à recevoir diverses plaintes à l'égard des activités de certaines oeuvres, selon lesquelles celles-ci s'engagent dans des activités politiques ou de propagande, et on nous demande parfois d'examiner la possibilité de les radier du registre.

98. La plupart des critiques que nous avons reçues récemment portaient sur la planification familiale, l'avortement et les droits des non-fumeurs. Dans les paragraphes 54 à 61 du présent rapport, nous discutons spécifiquement d'une demande de réévaluation du statut de charité de la Family Planning Association (FPA). Bien que nous en soyons venus à la conclusion qu'il n'y avait pas de motif de rayer l'association du registre, il est évident qu'il y a des opinions (très divergentes) bien arrêtées sur la façon d'agir de la FPA. Les objections ne portent pas sur la diffusion d'informations et l'éducation, mais sur une

présumée carence de conseils et de directives sur la nécessité et la valeur de l'abstinence, une morale laxiste à l'endroit des personnes célibataires, et l'encouragement possible de la promiscuité. On reproche également à l'association de ne pas attirer l'attention assez vigoureusement sur la loi touchant l'âge du consentement et de faire campagne en vue d'une diminution de cet âge.

99. La FPA nie être engagée dans une campagne pour faire changer la loi et s'inscrit en faux contre les allégations voulant qu'elle ne recommande pas l'abstinence et n'insiste pas suffisamment sur les questions morales; elle soutient par ailleurs que mettre l'accent davantage sur ces question d'emphase sur celles-ci n'augmenterait vraisemblablement pas l'abstinence dans une mesure significative, et découragerait, à n'en pas douter, ceux qui en ont le plus besoin à rechercher les conseils de l'association, d'où les conséquences sérieuses et malheureuses prévisibles.

100. Les oeuvres de charité établies pour donner des conseils sur la planification familiale, comme le British Pregnancy Advisory Service, sont accusées de collusion avec le lobby pro-avortement et d'encourager l'avortement sur demande; il est allégué en outre qu'un très fort pourcentage des femmes enceintes qui consultent ces organismes subissent des avortements. Or nous sommes d'avis qu'il est bien naturel qu'une grande proportion des femmes qui consultent un organisme charitable de cette nature, plutôt que leur médecin de famille, veulent vraisemblablement un avortement, si celui-ci peut-être obtenu légalement. La décision de recommander ou non un avortement dans un cas donné doit reposer sur les faits particuliers à ce cas, et sur l'avis médical fondé sur ces faits, et l'organisme ne pourrait pas faire les arrangements en vue d'un avortement si cela était illégal.

101. Une autre critique porte sur le fait qu'un ou plusieurs fiduciaires ou officiers d'un organisme charitable occupent des fonctions dans une organisation non charitable dont les objectifs sont politiques. Mais la loi, de façon générale, n'empêche pas les fiduciaires ou officiers d'une oeuvre de charité de détenir des fonctions dans une autre organisation, ou l'inverse, et n'empêche pas

non plus ces fiduciaires ou officiers d'exprimer leurs opinions personnelles sur un sujet quelconque. Rien dans les actes régissant les organismes qui ont fait l'objet de telles critiques n'interdit aux membres, aux fiduciaires ou au personnel d'occuper des fonctions dans d'autres organisations. De toute façon, comme nous l'avons expliqué dans nos rapports précédents, il n'est pas interdit à un organisme charitable de s'engager dans des activités politiques, pourvu qu'il s'agisse d'activités pour l'avancement de ses objets.

102. Il s'agit-là de sujets sensibles sur lesquels les gens peuvent avoir des vues bien arrêtés en faveur ou contre les buts et activités des organismes charitables. Mais nous ne pouvons agir qu'en qualité quasi-judiciaire. Si, contrairement à des allégations non fondées, la preuve démontre que les fiduciaires d'une oeuvre de charité quelconque sont coupables d'abus de confiance, ou d'avoir mal utilisé les fonds, nous devons examiner la question. Mais la simple désapprobation des objets d'une oeuvre et de ses activités ne constitue pas la preuve.

1978

ACTIVITES POLITIQUES PAR LES OEUVRES DE CHARITE

21. Au cours de l'année, nous avons été appelés à examiner les activités de trois organismes d'aide internationale, à la lumière des directives que les oeuvres de charité devraient, selon nous, suivre si elles s'impliquent dans le champ politique. Ces directives apparaissaient aux paragraphes 13 à 16 de notre rapport de 1969, et nous remarquons que le comité de Lord Goodman, dans son rapport sur la loi sur les organismes de charité et les organismes d'action volontaire, en venait à la conclusion que nos opinions, dans l'ensemble, reflétaient avec justesse la loi actuelle.

(a) Le "War on Want"

22. Cet organisme de charité a commencé à publier un nouveau magazine intitulé: "Poverty and Power (La pauvreté et le pouvoir). Le contenu du magazine et le fait qu'il avait été publié par un organisme de charité ont fait l'objet de critiques dans la presse, et nous

avons reçu des plaintes à l'effet que plusieurs des articles équivalaient à de la propagande politique. D'autres feuillets et publications de l'organisme étaient à caractère semblable. Nous avons dû examiner la question de savoir si les activités de l'organisme étaient en deçà de ce qui est permis par la loi. Conséquemment, nous avons invité cet organisme à en discuter avec nous.

23. À la réunion, les représentants de l'oeuvre de charité furent avisés que, outre la question de leurs publications, leurs activités de "recherche", leurs campagnes de promotion, et certains projets d'aide semblaient également prêter le flanc à la critique. La "recherche" sur le syndicalisme international, des enquêtes sur les activités des firmes de tabac, des compagnies multinationales, et sur les dépenses pour la défense, apparaissaient loin de l'objet de l'organisme qui consistait à faire de la recherche sur les causes de la pauvreté et les moyens de la soulager; les campagnes contre les compagnies pharmaceutiques, le commerce des armes, et les compagnies de tabac, semblaient entrer dans la sorte de "propagande" que les tribunaux avaient définie. Les dons de l'organisme à certaines organisations d'outre-mer, sans exigences évidentes que l'argent soit dépensé à des fins correspondant aux objets du "War on Want", semblaient trop éloignés des buts de cet organisme.

24. Les représentants de l'organisme nous ont informé que le Conseil entendait laisser tomber les formes traditionnelles de soulagement et concentrer ses efforts à combattre les causes de la pauvreté. En conséquence, on mettait de plus en plus l'accent sur l'aide de soutien aux groupes démunis qui voulaient s'aider eux-mêmes, sur la recherche sur les causes de la pauvreté qui résidaient dans la structure sociale, économique et politique des pays, sur les résultats de cette recherche, sur des campagnes pour éliminer les causes de la pauvreté, et sur la publication des opinions du Conseil quant aux motifs de cette politique. Les représentants mettaient en doute notre interprétation des mots "politique", "propagande" et "activités politiques", et soutenaient que si certaines de leurs activités étaient politiques, elles étaient accessoires à leurs objets principaux.

25. Dans une lettre envoyée par la suite, nous avisions l'organisme que, selon nous, les publications et activités en question, dépassaient la portée légitime du domaine de la charité, et que si ces activités devaient continuer, ce ne pourrait être que par l'intermédiaire d'une organisation non charitable distincte et financée par des fonds autres que des contributions pour des fins charitables. Nous avons depuis été avisés que le Conseil avait décidé de cesser la publication du magazine et d'accepter nos recommandations à l'égard de certains projets appuyés par l'organisme, et qu'il aurait recours à nos conseils sur le type de recherche et d'éducation dans lesquelles l'oeuvre pourrait validement s'engager dans la poursuite de ses objectifs.

(b) "Oxfam"

26. La réforme agraire dans le tiers-monde était le thème qui avait incité le directeur général d'Oxfam à nous demander conseil à l'égard d'une plainte concernant un article sur le sujet dans une publication d'Oxfam. On nous a assurés que l'oeuvre de charité voulait maintenir sa position traditionnelle non politique et que la publication du magazine ne représentait qu'une infime partie de ses activités. Néanmoins, à notre avis, l'article était provocateur et biaisé et tombait dans le domaine de la propagande politique telle que l'avaient définie les tribunaux. Nous sommes heureux que le directeur général nous ait donnés des assurances pour l'avenir.

(c) La "Christian Aid Division"

27. Cette oeuvre de charité a dans le passé accordé certain octrois modestes, indéterminés, au World Council of Churches' Commission on Churches' Participation in Development. Selon le rapport d'activités de la Commission en 1978, elle cherche a lancer une action politique, à mobiliser l'opinion publique, et à apporter des changements dans les sociétés, en vue de s'attaquer aux causes de la pauvreté qui résident dans la structure économique, sociale et politique des collectivités. Nous avons fait part aux fiduciaires de l'oeuvre que de telles activités ne faisaient pas partie de leurs objets, ni qu'elles entraient dans le champ des entreprises charitables comme nous l'entendons dans ce pays. Par conséquent, les octrois futurs à la Commission,

le cas échéant, devront viser spécifiquement des objets qui sont nettement charitables en droit.

(d) Généralement

28. En mentionnant ces trois causes, nous ne voudrions surtout pas laisser croire que la loi crée d'innombrables difficultés aux organismes charitables sur la question des activités politiques. Ce n'est pas le cas. C'est simplement qu'en 1978, il y a eu trois causes dans lesquelles nous nous sommes sentis tenus d'intervenir, mais en général la loi ne présente aucune difficulté pour la vaste majorité des organismes. Dans les quelques cas où il y a difficulté, nous nous assurons de découvrir tous les faits pertinents, de les analyser, de les évaluer, et ensuite d'appliquer la loi, plutôt que de voguer dans l'incertitude quant à ce que la loi permet.

29. Dans ce contexte, notre tâche n'est pas de porter un jugement social, moral ou politique, ni d'établir si les activités en question devraient avoir lieu, mais bien de voir s'il est approprié pour une oeuvre de charité de s'engager dans de telles activités. Notre responsabilité est d'essayer de décider de la portée légitime d'une activité charitable selon les faits de chaque cause particulière, et d'aviser l'oeuvre en conséquence. La pénalité pour l'infraction n'est pas non plus la radiation de l'organisme charitable en tant que tel, comme plusieurs semblent le croire; l'infraction constituerait un abus de confiance qui rendrait les fiduciaires personnellement responsables des dépenses en question.

1979

ACTIVITÉS POLITIQUES PAR LES OEUVRES DE CHARITÉ

(a) Généralement

18. Au cours de l'année, on a continué à remettre en cause la mesure de liberté d'une oeuvre de charité de s'engager dans des activités politiques au pays ou à l'étranger. Les trois causes ci-dessous, qui ont été portées à notre attention, illustrent le problème. Une est d'un côté de la limite, les deux autres sont de l'autre. L'an passé nous avons relaté des causes d'outre-mer; cette année nous avons choisi des exemples au pays.

(b) Avortement

19. En préparation pour l'élection générale, trois oeuvres de charité et quelques autres organisations cherchaient à connaître les vues des membres du Parlement et des candidats parlementaires sur les recommandations du Comité spécial sur l'avortement, afin de faire connaître leurs réponses à leurs partisans. Un tel geste pour influencer les votes est nettement politique et en dehors du champ des activités charitables. Nous avons fait enquête auprès des fiduciaires et avons découvert que les noms de deux oeuvres avaient été utilisés sans permission, et que dans le cas de la troisième, les fiduciaires avaient mal compris la position. Dans les trois cas, nous avons reçu l'assurance que les fiduciaires entendaient se restreindre au champ d'activités permises.

(c) "Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals"

20. Egalement en rapport avec l'élection générale, la Société royale pour la prévention de la cruauté envers les animaux (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals) (RSPCA) finançait une annonce dans divers journaux et magazines nationaux par un organisme appelé le Comité de coordination de l'élection générale pour la protection des animaux (General Election Co-ordinating Committee for Animal Protection). L'annonce incitait le public à écrire aux membres du Parlement et aux candidats parlementaires pour obtenir leurs vues sur le bien-être des animaux, pour leur demander d'assister à des réunions pour faire valoir leurs opinions et découvrir quelle était la position du parti local sur la question, et pour faire connaître leurs vues par l'intermédiaire du scrutin. Le Comité lui-même n'était pas un organisme charitable. La RSPCA est établie pour promouvoir la bienveillance et prévenir ou supprimer la cruauté envers les animaux, et elle a le pouvoir de s'engager dans des activités éducatives et parlementaires pour l'avancement de ces objets. Bien qu'il soit, à notre avis, permis à la RSPCA de faire pression pour obtenir l'adoption de lois sur la prévention de la cruauté envers les animaux, nous avons décidé qu'il était inconvenable qu'elle appuie une tentative directe d'influencer les votants. Nous avons par conséquent soulevé la question

auprès de la RSPCA qui avait payé l'annonce. Nous avons été avisés que la RSPCA avait agi sur avis légal; mais cet avis ne tenait pas suffisamment compte des directives que nous avions recommandées dans notre rapport annuel de 1969, ou des vues que nous avions exprimées à la RSPCA assez récemment. Au cours de discussions subséquentes, les représentants de la RSPCA se sont mis d'accord avec nous et nous ont par la suite assurés que le Conseil de la RSPCA, en cas de difficulté future, se prévaudrait de nos conseils.

(d) "Howard League for Penal Reform"

21. Un membre du Parlement s'est offusqué d'une lettre aux membres de la Ligue Howard pour la réforme pénale (Howard League for Penal Reform) au sujet d'un prochain débat sur la peine de mort à la Chambre des communes. L'action de la Ligue en envoyant cette lettre constituait nettement une activité politique, en ce qu'elle cherchait à influencer la décision de la Chambre sur une question que celle-ci devait débattre sous peu. Le fait que la Ligue essayait de persuader les membres de ne pas changer la loi ne rendait pas l'action moins politique. Toutefois, les tribunaux n'ont jamais maintenu qu'un organisme de charité ne pouvait s'engager dans aucune activité politique; la question importante était donc celle de savoir si dans ce cas-ci l'activité politique était ancillaire à la promotion d'une fin charitable.

22. Au paragraphe 13 de notre rapport de 1969, nous avions indiqué qu'un gouvernement qui publie un livre vert ou blanc invitait implicitement le public en général à donner ses commentaires, et qu'une oeuvre de charité était justifiée de se prévaloir de cette invitation pour faire valoir ses vues. De même, lorsqu'un bill est publié, une oeuvre peut fournir à un membre de l'une ou l'autre des Chambres l'information et les arguments pertinents qui seront utilisés dans le débat, si elle croit que cette activité lui aidera à atteindre ses fins. Dans le cas actuel, l'action de la Ligue Howard n'était pas tellement différente de ces exemples. La réforme pénale est la raison d'être de la Ligue, et une grande partie de ses activités a toujours consisté à faire du lobbying auprès des membres du

> Parlement et à leur faire connaître ses opinions. À notre avis, l'affaire de la lettre aux membres du Parlement était très près de la ligne de démarcation entre les activités permises et non permises mais, à tout prendre, la Ligue a essayé de nous convaincre que, dans ce cas-ci, elle s'était engagée dans une activité permise ancillaire à la promotion de ses objets charitables, en ce qu'elle cherchait à promouvoir l'éducation en sciences pénales et en criminologie, et le traitement positif des contrevenants. Nous en avons conclu qu'il n'y avait pas de motifs suffisants pour justifier notre intervention et nous en avons avisé le parlementaire.

B. Le Comité des dépenses, Dixième rapport: Les commissaires préposés aux oeuvres de charité et leur imputabilité, 1974-75

Le Comité des dépenses fut le premier organisme gouvernemental à examiner dans le détail la question des activités politiques des oeuvres de charité. En 1974-75, il tenait des auditions sur des questions relatives au secteur de l'action volontaire en général, et publiait un rapport sur les commissaires préposés aux oeuvres de charité et leur imputabilité ("The Charity Commissioners and Their Accountability").

Au cours de ces auditions, il reçut un bon nombre de témoignages concernant l'implication politique des oeuvres de charité, et précisa que cette implication était l'une des raisons principales de l'agitation récente incitant à la réforme de la loi. (Voir: Expenditure Committee, Volume of Minutes of Evidence and Appendices, H.C. 495-11/1974-75, pp. 23, 25-26, 48-84, 117-18, 129-54, 313-14, 317, 349-50, 361-62.)

Les témoignages déposés par le Comité de réforme du droit des oeuvres de charité (Charity Law Reform Committee) et des commissaires préposés aux oeuvres de charité donnent une bonne idée des sortes de témoignages et préoccupations que le Comité a entendues sur cette question. Le Comité de réforme du droit des oeuvres de charité était une association d'organismes charitables qui réclamait une réforme fondamentale de plusieurs aspects de la loi sur les oeuvres de charité. L'extrait suivant est une partie de son mémoire qui traite du problème de la politique et des oeuvres de charité.

Le problème de la politique

Mais la faille principale de la loi actuelle est l'exclusion de toutes activités politiques de la part d'une oeuvre de charité, du moins en théorie, car, tel qu'indiqué ci-haut, la loi n'est pas appliquée de façon uniforme; et, de toute façon, il a été soulevé à juste titre que le fait d'être non politique, sciemment et délibérément, est en soi un geste politique en faveur du statu quo.

L'interdiction des activités politiques est particulièrement malheureuse pour les organismes qui soutiennent que les maux qui affligent les gens dont ils s'occupent ne peuvent, à longue échéance, se régler que par l'action politique. Par exemple, Oxfam et Shelter, se rendant compte que le soulagement que leur travail peut apporter est bien insignifiant comparé à l'ampleur du problème qui les confronte, pourraient vouloir persuader le gouvernement de faire davantage dans leur champ d'action respectif. C'est pourquoi des organismes comme United Nations Association, National Council for Civil Liberties, Campaign against Racial Discrimination, Disablement Income Group, et plusieurs autres organisme aussi valables, ne peuvent avoir le statut d'oeuvres de charité.

Il en résulte que des organismes dont l'orientation est politique essaient de contourner la loi. Il y a deux façon principales de le faire: soit que les activités soient réduites et mises sous le couvert d'une rubrique charitable (comme le Runnymede Trust qui fait de la recherche sur les relations raciales au nom de "l'éducation", sans toutefois promouvoir des changements législatifs); soit que l'organisme se divise en deux, une partie étant charitable et l'autre ne l'étant pas (comme c'est le cas du NCCL's Cobden Trust, Amnesty's Prisoners of Conscience Fund, le Martin Luther King Fund et la Martin Luther King Foundation, pour ne nommer que ceux-là). Dans certains cas, ces moyens frisent la malhonnêteté, mais dans tous les cas la ligne entre le travail effectué (habituellement par les mêmes personnes) par un organisme et l'autre est arbitraire et artificielle. Tout ce détournement cause beaucoup de travail et fait perdre beaucoup de temps, compte tenu des comptabilités distinctes et des relevés de temps que supposent l'un et l'autre type de travail.

Et le fait demeure que le fondement légal de cette restriction sur les activités politiques n'est pas du tout clair. Les commissaires eux-mêmes, dans leur rapport de 1969, indiquaient: " ... nous tenons à souligner que la loi est fondée sur un nombre restreint de causes jugées, et qu'il serait dangereux de se livrer à des extrapolations." Mais on utilise le moins possible cette "ouverture" qui pourrait permettre de répondre aux besoins changeants d'une époque en pleine évolution; on choisit plutôt d'interpréter de façon arbitraire (ou d'inventer) une loi non existante.

A long terme, cette interdiction des activités politiques a pour effet de changer en un rôle complémentaire le rôle de pionniers des oeuvres de charité dans les services sociaux. Dans le passé, et particulièrement au dix-neuvième siècle, les organismes charitables ont été à l'avant-garde du changement social. Ils ont été les premiers à promouvoir l'habitation subventionnée, les visites aux prisons, le soin des handicapés, les échanges ouvriers, l'éducation des adultes, et plusieurs autres services que nous prenons trop souvent pour acquis aujourd'hui. A cette époque, le seul moyen possible d'améliorer les conditions était de gagner l'appui du grand public. Le gouvernement ne s'intéressait pas beaucoup à la législation sociale, et les organismes charitables ont joué un rôle crucial par une action radicale et nouvelle.

Avec la venue de l'Etat-providence, le gouvernement a repris une bonne partie du travail des organismes charitables. Plusieurs s'attendaient à voir disparaître les oeuvres de charité. Mais l'Etat-providence accusa des failles, et les attentes sans cesse croissantes, outre les anomalies dans la distribution des services de bien-être, ont fait surgir plusieurs nouveaux problèmes et besoins. En même temps, l'amélioration des communications et les nouvelles approches sociologiques démontraient que plusieurs problèmes étaient si grands et si profonds que seule l'action gouvernementale pouvait leur apporter une réponse satisfaisante. Certains travailleurs bénévoles étaient conscients que leurs faibles efforts pour soulager de si grands besoins pourraient n'avoir pour effet que de retarder l'action des autorités. La solution logique, conforme au rôle traditionnel de pionniers des oeuvres de charité, semblait être d'établir et de définir les besoins, de prendre des moyens nouveaux à petite échelle, et de presser la communauté et le gouvernement, à titre d'agent, de prendre leurs responsabilités et d'étendre les services sociaux. Mais c'est précisément ce que la loi interdit. Cette interdiction sur les activités politiques, qui est maintenant appliquée plus rigoureusement que dans le passé, place plusieurs organismes charitables dans une situation difficile.

Dans leur mémoire, les commissaires s'exprimaient dans les termes suivants en réponse à certaines questions soulevées à l'égard des activités politiques des oeuvres de charité.

Activités politiques

2. Plusieurs témoins ont commenté ce qu'ils considèrent être une disposition insatisfaisante de la loi en ce qui concerne la participation des oeuvres de charité à des activités politiques, et l'interprétation de la loi par les commissaires. Dans leur réponse à la Q741, l'opinion exprimée veut que les commissaires n'aient pas une idée précise de ce qu'ils entendent par "politique" ou "propagande" et que les critères qu'ils appliquent soient dépassés.

3. Les commissaires ont fait valoir leurs vues sur ce qu'ils croient être la mesure acceptable dans laquelle les organismes charitables peuvent s'engager dans des activités politiques, dans les paragraphes 7 à 16 de leur rapport annuel de 1969. Comme ils l'expliquaient au paragraphe 5 de leur mémoire au sous-comité alors qu'ils commentaient les témoignages déposés devant ce dernier le 3 février, ces paragraphes avaient pour but de donner aux fiduciaires des organismes, des conseils généraux sur ce point, afin d'empêcher qu'ils se mettent dans une position où leurs actions s'exposeraient à la critique.

Il s'agissait moins de donner une interprétation de la loi (et encore moins de la changer, ce que les commissaires ne peuvent pas faire), que d'essayer de rassembler les principes généraux que l'on peut tirer des causes qui ont été jugées par les tribunaux. Dans leur rapport de 1972, les commissaires indiquaient (paragraphe 7) qu'ils ne croyaient pas pouvoir ajouter quoi que ce soit d'utile aux conseils généraux qu'ils avaient donnés en 1969. Les commentaires originaux avaient été préparés avec soin, et rien n'était arrivé depuis qui eût pu justifier des modifications. Les commissaires ont cependant réitéré qu'ils étaient disposés à conseiller les organismes sur les problèmes particuliers qui pourraient se présenter.

4. Les commissaires sont conscients que certains organismes charitables ont mal compris les directives qu'ils avaient recommandées, et qui ont été interprétées comme signifiant que les oeuvres de charité ne pouvaient pas s'engager dans des activités politiques de quelque nature qu'elles soient. Ce n'était nullement le cas, et les commissaires estiment que si on examine attentivement leurs commentaires, il est clair que, selon eux, les activités politiques ancillaires aux objets principaux d'un organisme charitable sont permises. C'est une question de mesure qui ne dépend pas de "l'acceptabilité" d'une oeuvre en général, comme on l'a insinué dans la réponse à la Q807, ni de l'ampleur, de l'âge ou de l'importance d'une oeuvre, comme on a voulu le laisser entendre dans plusieurs autres réponses. En ce qui concerne les réponses aux demandes d'information des ministères gouvernementaux, dont il est question dans les réponses aux Q758 et Q759, les commissaires ont clairement indiqué au paragraphe 13 de leur rapport de 1969, que, selon eux, elles étaient permises. (Les commissaires ne savent rien de la présumée lettre qu'ils auraient envoyée au Sunday Times, dont il est question dans la réponse à la Q759.)

5. Les commissaires expliquaient au paragraphe 10 de leur rapport de 1969, que les décisions des tribunaux démontraient qu'une institution, dont les objets étaient de faire pression, directement ou indirectement, sur la législature en vue de faire changer la loi générale du pays, ne pouvait pas être un organisme charitable. Pour qu'une institution

puisse être reconnue comme une oeuvre de charité, il lui faut absolument exister pour le bénéfice du public, ou pour une partie suffisante du public. Il n'est pas illégal de faire campagne pour obtenir un changement dans la loi, mais le tribunal n'a aucun moyen de savoir si le changement préconisé serait bénéfique au public. (Bowman c. Secular Society Limited (1917) AC 406, Lord Parker of Waddington à la page 442).

6. Il importe d'expliquer que si une oeuvre de charité était engagée dans des activités politiques au-delà des limites permises par la loi, elle ne perdrait pas de ce fait son statut charitable immédiatement, mais les fiduciaires pourraient être coupables d'abus de confiance et risqueraient d'être tenus personnellement responsables par un tribunal. Par contre, si les fiduciaires pouvaient validement soutenir que les objets explicites de l'institution sont suffisamment larges pour couvrir de telles activités politiques, la question se poserait alors inévitablement de savoir si l'institution avait, en fait, été établie à des fins exclusivement charitables, et son enregistrement en qualité d'oeuvre de charité devrait être examiné.

7. Dans la réponse à la question 820, il est indiqué que "les commissaires préposés aux oeuvres de charité ... essaient de faire une distinction entre informer le public par voie d'éducation et par voie de propagande. C'est une décision dangereuse et difficile à prendre, je crois, parce que l'éducation consiste à propager des idées qui sont peut-être acceptables, et la propagande consiste à propager des idées qui ne sont pas acceptables dans l'immédiat". Au premier abord, nous dirions que cette réponse démontre encore une fois l'incompréhension de la position des commissaires. Ce sont les tribunaux qui ont fait une distinction entre éducation et propagande, et lorsque les commissaires examinent des demandes d'enregistrement comme organismes charitables, ils doivent appliquer la loi comme l'ont interprétée les tribunaux. Dans la cause Re Hopkinson (1949) 1 All FR 346, à la page 350, le juge Vaisey faisait observer: "La propagande politique déguisée ... n'est pas de l'éducation au sens du Statute of Elizabeth ... en d'autres mots, elle n'est pas charitable". Le fait qu'une distinction doit être faite entre éducation et propagande a été

réaffirmé dans la cause récente Re Bushnell (1975) 1 All ER 721, dans laquelle le juge Gouldin disait: "Le testateur n'avait nullement le désir d'éduquer le public de sorte qu'il puisse choisir lui-même, mais essayait de promouvoir sa propre théorie au moyen de la propagande". Nous somme d'avis que ces commentaires judiciaires démontrent que c'est simplifier le problème à outrance que de dire, comme le faisait un témoin devant le comité, que "l'éducation consiste à propager des idées qui sont peut-être acceptables, et la propagande consiste à propager des idées qui ne sont pas acceptables dans l'immédiat".

Au regard des représentations qui lui ont été faites sur cette question, le Comité des dépenses, en réponse à ces représentations, a fait les recommandations suivantes dans son rapport:

Engagement politique

35. Plusieurs témoins ont souligné avec force les difficultés auxquelles font face les organismes charitables actuels et éventuels, dont les objectifs, méritoires en eux-mêmes s'ils peuvent être atteints, exigent que les promoteurs s'engagent dans une forme quelconque d'activités politiques pour les réaliser. Les commissaires préposés aux oeuvres de charité soutiennent que c'est un principe bien établi de la loi qu'une fiducie vouée à une fin politique n'est pas une fiducie charitable valide, et que d'essayer d'influencer la législature constitue une fin politique (H.C. (1974) 142). Pour illustrer leur attitude par un exemple récent, les commissaires ont refusé d'admettre les objectifs suivants pour accorder le statut de charité à l'Organising Committee for Animal Welfare Year 1976:

"Sensibiliser le public à la nécessité de prendre action promptement et de façon décisive en vue de faire cesser la cruauté envers les animaux, que cette action soit de nature positive ou plus directe, c'est-à-dire, une action pour promouvoir une législation visant à mieux protéger et préserver toute la vie animale, et à mieux en prendre soin ... "

36. Dans leurs rapports annuels (H.C. (1969-70) 276 et H.C. (1974) 142) au Home Secretary, les commissaires préposés aux oeuvres de charité ont essayé, dans des énoncés détaillés, de clarifier la situation telle

qu'ils la voient. Malgré tout, la position demeure insatisfaisante.

37. Plusieurs associations d'action volontaire ont le sentiment d'être victimes d'injustice du fait qu'elles sont placées dans une situation où elles doivent fonctionner sans l'avantage d'un statut charitable, ou séparer leur organisme en deux ou plusieurs unités afin de se conformer à la loi. Comme le soulignait le président du National Council of Social Service, "Il est malheureux qu'un organisme qui cherche à améliorer les conditions sociales, et doit, pour ce faire, inciter à des changements législatifs possibles, soit parfois obligé de se diviser en deux unités, l'une enregistrée officiellement en qualité d'oeuvre de charité, et l'autre pour s'engager dans des activités de propagande, et qui ne peut pas être enregistrée". (Q609). Il existe des organismes d'action volontaire bien connus, comme par exemple le Disablement Income Group, qui par leur nature même sont voués à obtenir des changements législatifs en éveillant la conscience publique, qui doivent recourir à cet arrangement, ou encore ne peuvent même pas obtenir d'enregistrement pour aucune de leurs activités. Selon eux, cette division appelle du travail de bureau supplémentaire, une comptabilité et des rapports annuels en double (Q717). Une telle division signifie également que l'unité non charitable a des problèmes considérables, même critiques, pour obtenir le financement nécessaire à son fonctionnement parce que les donateurs éventuels préfèrent encourager l'oeuvre enregistrée (Q698). Au moins un donateur, le Hilden Charity Fund, nous a confirmé cet état de choses.

38. L'opinion générale de la plupart des témoins est à l'effet que les activités politiques pour la poursuite d'objectifs charitables et d'objectifs ancillaires, devraient être permises dans une plus large mesure que ne l'ont fait les commissaires dans leurs décisions sur ce qui est ou n'est pas charitable (Q806).

39. En 1947, dans un jugement rendu par la Chambre des Lords (The National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners) le juge dissident Lord Parker disait: "Je ne puis accepter l'opinion qu'une campagne contre l'esclavage, ou l'adoption des Factory Acts, ou l'abolition du recours à des jeunes garçons

pour nettoyer les cheminées, seraient des objets charitables aussi longtemps que leurs tenants n'auraient pas l'intention de changer les lois, ou, en tout cas, de préconiser des changements dans les lois, mais que ces objets deviendraient politiques et, par conséquent, non charitables s'il en était autrement".

40. Nous partageons cette opinion. De nos jours, il est presqu'impossible, alors que les gouvernements sont impliqués dans tous les domaines de l'activité humaine, de poursuivre des objets charitables sans s'impliquer politiquement. Il nous semble difficile de suivre la méthode empirique dont se servent les commissaires pour faire une distinction entre les diverses activités politiques. Par exemple, nous ne pouvons pas voir pourquoi le fait de faire du lobbying auprès d'un membre du Parlement serait dans certaines circonstances permis, alors que de rédiger un bill en vue d'obtenir un amendement législatif, même dans la poursuite de fins charitables, serait aller trop loin (Qs. 118 et 124). Les commissaires eux-mêmes conviennent qu'une oeuvre de charité peut s'engager dans une activité politique dans la poursuite de ses objets charitables principaux sans contrevenir à quoi que ce soit. Ils admettent également que les tribunaux n'ont pas été appelés à se pencher sur ces questions et que "si des organismes se présentaient devant les tribunaux, les juges pourraient décider autrement" (Q124). Présentement, étant donné les coûts élevés d'un appel, la Haute cour est privée de l'occasion de clarifier ce domaine d'incertitude.

41. Les commissaires soutiennent que la publicité récente a quelque peu déformé la question (Q1573). Mais ils admettent que le nombre de causes jugées par les tribunaux est restreint et qu'ils (les commissaires) doivent "étendre" ces décisions pour couvrir tout le champ et en tirer des conclusions raisonnables (Q1545). Il est possible que l'ambiguité de la loi ne soit pas aussi sérieuse que les gens se l'imaginent, mais l'incertitude est mauvaise, non seulement pour les oeuvres charitables éventuelles, mais également pour les commissaires dont la réputation d'impartialité pourrait être ternie à certains égards.

42. A court terme, nous somme d'avis qu'il existe un besoin urgent d'obtenir une déclaration judiciaire exhaustive sur la mesure dans

laquelle une association d'action volontaire, dont les objets fondamentaux visent le bien-être de l'humanité, peut s'engager dans des activités politiques afin d'atteindre ses fins.

43. Nous ne partageons pas l'opinion voulant que les partis politiques deviennent admissibles au statut charitable, mais nous croyons qu'il existe plusieurs organismes méritoires qui, à cause de l'incertitude actuelle, n'osent pas demander leur enregistrement, ou même s'abstiennent totalement d'exercer leurs activités.

44. Nous recommandons que le gouvernement légifère de la façon que nous avons proposée, c'est-à-dire, d'exiger, comme critère essentiel, que toutes les fins bénéfiques à la communauté soient des fins charitables, et que cette législation assure que toutes les activités politiques rattachées à la poursuite d'un objet charitable, aussi longtemps qu'elles restent subordonnées aux fins principales de l'oeuvre, ne risquent pas de mettre en danger le statut charitable de celle-ci.

C. Le rapport Goodman, 1978

Le Comité Goodman, dont la genèse et le mandat furent décrits dans la Partie I, a consacré un chapitre de son rapport aux "Activités politiques". (ch. IV) Il faisait remarquer que dès le début de l'enquête, il devint évident "que la relation entre activités charitables et politiques serait le sujet à la fois le plus important et le plus difficile à examiner." Après avoir fait état de la loi actuelle, notamment que les oeuvres de charité peuvent s'engager dans des activités politiques ancillaires à leurs objets principaux, et des vues des commissaires préposés aux oeuvres de charité, le Comité résumait les opinions divergentes et présentait ses conclusions:

OPINIONS DIVERGENTES

103. Le large éventail de témoignages déposés devant le Comité sur les oeuvres de charité et l'activité politique se divisait en trois grandes catégories:

(a) L'activité politique ne devrait pas faire partie du domaine des charités. C'est la communauté qui fournit les avantages fiscaux dont jouissent les oeuvres de charité, et les activités qui impliquent l'exercice de

pressions, directes ou indirectes, sur le gouvernement central ou les autorités locales, sont injustifiables; l'expression "oeuvre de charité enregistrée" a acquis une signification particulière dans le grand public, et l'empressement de celui-ci à faire des dons à ces oeuvres pourrait s'attiédir au détriment des oeuvres elles-mêmes, si celles-ci pouvaient s'engager dans l'activité politique: les concepts de fiduciaire et l'opportunisme et les convenances qui caractérisent la machine politique, sont difficilement conciliables; il serait impossible de formuler une définition qui puisse empêcher les partis politiques de mettre sur pied leurs propres fiducies desquelles ils tireraient la majeure partie de leurs fonds.

(b) Plusieurs organismes ont dit au Comité qu'ils n'avaient pas eu de grands problèmes à s'en tenir aux directives établies par les commissaires dans leur rapport de 1969. Néanmoins, ils demandaient que ces directives soient interprétées généreusement. Ces organismes ont fonctionné selon les opinions des commissaires et avec leur appui, mais ils estiment néanmoins qu'il subsiste un élément de doute et d'incertitude. Plusieurs de ces oeuvres croient qu'une activité politique ancillaire à la poursuite d'un objet charitable est tout à fait justifiée. Toutefois, selon les témoignages devant le Comité, certains organismes se sentiraient gênés dans leurs rapports avec les ministères gouvernementaux, et d'autres se priveraient de demander un statut charitable parce qu'ils ont des doutes quant à la nature de leurs activités qui les rendraient inadmissibles en tant qu'oeuvres charitables. Les représentations au nom des Eglises portaient que l'implication dans le champ politique devait être considérée comme une manifestation essentielle de la vie religieuse dans certaines occasions, et que rien ne devait être fait qui puisse les gêner dans l'organisation de députations, et les empêcher de faire tout leur possible pour influencer l'opinion publique comme elles l'ont fait, par exemple, dans la cause du commerce des esclaves.

(c) Une autre opinion avancée devant le Comité portait qu'il devrait être permis aux oeuvres de charité de poursuivre des buts politiques, et que l'aide charitable devrait être étendue aux organismes dont les objectifs

sont politiques. On a soutenu qu'elle telle ligne de conduite fortifierait la vie politique, ce qui serait à l'avantage d'une société démocratique. En s'attachant à "prévenir" plutôt qu'à "panser" les plaies de la société, le progrès vers une société plus juste serait accéléré. Plusieurs organismes et individus ont fait valoir cette opinion, qui s'est méritée la sympathie d'au moins un membre du Comité.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

104. En examinant la question, le Comité s'est efforcé de faire une disctintion entre le fait de préconiser ou de promouvoir le statu quo ou des changements dans la loi, d'une part, et l'action ou l'appui, direct ou indirect, d'un parti politique ou l'aide à un individu ou un groupe qui cherchent à se faire élire, d'autre part. Le Comité a rejeté toute mesure qui permettrait aux organismes charitables d'apporter de l'aide financière, ou autre appui, à des partis politiques ou des individus ou groupes qui cherchent à se faire élire. En ce qui concerne les activités politiques ancillaires à l'objet d'un organisme, le Comité a estimé que la loi actuelle était, de façon générale, méconnue et mal comprise, compte tenu que plusieurs organismes étaient sous l'impression que toute activité politique leur était interdite malgré le contenu des rapports des commissaires dont il était question aux paragraphes 95 et 96 ci-dessus. Il ne fait toutefois aucun doute que la carence de jurisprudence et la nature générale des directives des commissaires ont créé une grande incertitude qui devrait, si possible, être éliminée. Il est évident qu'une approche rigoriste du problème serait mal venue. Nous croyons qu'au lieu d'essayer de définir les activités politiques permises, comme c'est le cas actuellement, chaque cause devrait être examinée individuellement, mais dans le contexte de nouvelles directives, et que l'activité politique devrait être assujettie à une révision, comme dans les autres cas, tel qu'il est recommandé aux chapitre VI et VII du présent rapport. Nous verrions très bien que les directives prévoient:

(a) que l'activité politique ne puisse être l'objet d'un organisme charitable ni que l'envergure politique d'une activité principale déplace l'objet essentiel de cet organisme.

(b) que l'activité politique puisse être ancillaire à l'objet principal de l'oeuvre, et perçue comme telle.

(c) que l'activité politique exclue l'appui financier ou autre, direct ou indirect, pour un contre un parti politique ou un individu ou groupe quelconque qui cherche à se faire élire, ou tout organisme ayant un objet politique.

Il n'est ni souhaitable ni acceptable que les partis politiques se déguisent en oeuvres de charité. Le Comité a pris note des privilèges financiers spéciaux accordés aux partis politiques en vertu de l'article 26(3) de la Finance Act 1975, en ce qui touche les dons à des partis politiques, et aussi de la proposition récente d'apporter de l'aide financière aux partis parlementaires. Tout compte fait, le Comité a décidé qu'il serait plus approprié pour les organismes dont l'objet est politique de faire valoir leur cause sur les privilèges financiers dans ce forum, plutôt que de rechercher des privilèges en tant qu'oeuvres charitables. Dans la mesure où l'adoption de ces directives nécessite un changement dans la loi, il faudra mettre en oeuvre cette proposition par la législation. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que ce soit nécessaire. Dans les circonstances, il semblerait souhaitable d'attendre les décisions futures des tribunaux avant de songer à la législation. Cependant, les fiduciaires risqueraient de s'exposer à des abus de confiance possibles et d'être ensuite tenus responsables personnellement des argents dépensés conformément à ces recommandations. Par conséquent, une législation pour clarifier la position, apparaît souhaitable pour les protéger.

105. Nous reconnaissons qu'en maintenant une distinction entre les institutions charitables et politiques, certains organismes dont les fonctions sont doubles, pourraient poser un problème dans les cas où les activités politiques n'entrent pas dans le champ prévu par les directives. À notre avis, il s'agit d'un problème inévitable. Lorsqu'un groupe de personnes administre un organisme dont les objets sont charitables et un autre dont les objets sont politiques, il a été soutenu que la division était artificielle. Nous ne sommes pas d'accord. Les deux institutions ont des fonctions différentes qui ne devraient pas être

confondues. En fait, nous préférions voir plus de distinction que d'unification sous la bannière charitable.

En tirant à nos conclusions, nous avons naturellement gardé à l'esprit la connotation du mot 'charité' qui en soi suscite l'appui et les craintes de certains à l'effet que si un organisme avait la permission de s'impliquer dans des activités politiques, la notion charitable rattachée au statut spécial pourrait être affectée dans l'esprit de plusieurs. Nous reconnaissons également qu'aux yeux de bien des gens, la liberté de s'engager dans une activité politique a aussi une connotation morale. Or, pourvu que les oeuvres de charité qui choisissent de s'engager dans une telle activité, dans le contexte que nous envisageons, informent clairement le public de la nature du contexte en fonction de l'oeuvre charitable, nous croyons que l'estime présentement accordée aux organismes charitables pourrait plutôt s'accroître que diminuer. Dans le chapitre VII du présent rapport, nous insistons sur la nécessité d'un rapport annuel d'activités de la part des oeuvres de charité, et nous estimons qu'une déclaration sur les activités politiques serait tout aussi importante.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

106. Par conséquent, nous recommandons qu'une plus grande latitude quant à l'activité politique soit accordée aux oeuvres de charité, sous réserve des directives dont il est fait mention au paragraphe 104.

PARTIE VI ARGUMENTS EN FAVEUR DE PERMETTRE AUX OEUVRES DE CHARITÉ DE S'ENGAGER DANS DES ACTIVITÉS POLITIQUES

À toutes fins utiles, il y a sept types d'arguments en faveur de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques. Ils seront examinés sous les rubriques suivantes:

A. Évolution du rôle du secteur volontaire;

B. Amélioration du processus d'établissement des politiques publiques;

C. Suppression de la discrimination entre les oeuvres de charité et les organismes commerciaux;

D. Respect du droit à la liberté de parole assuré par la Constitution;

E. Respect du droit à l'égalité de traitement;

F. Inapplicabilité de l'interdiction d'activités politiques;

G. Impossibilité de faire une distinction entre "propagande" et "éducation".

A. Évolution du rôle du secteur volontaire

D'un point de vue théorique, la question de savoir s'il faut ou non autoriser les oeuvres de charité à avoir des activités politiques devrait être résolue en fonction de la politique publique qui justifie que l'on accorde un statut fiscal privilégié à des oeuvres et aux dons qui leur sont faits. Bien sûr, il est peu probable que l'on accepte une telle politique sans soutenir qu'elle n'est fondée que sur une question de principe. Cependant, il semble utile de noter que les justifications traditionnelles de l'allègement fiscal en faveur de ceux qui font des dons aux organismes du secteur bénévole ne vont pas jusqu'à accepter que les activités de ces organismes englobent la politique.

On justifie souvent l'allègement fiscal en faveur des contributions aux oeuvres de charité en soutenant que le gouvernement se trouve dédommagé de sa perte de revenu du fait que le secteur volontaire le dégage des responsabilités financières qu'il devrait autrement assumer par des affectations de fonds publics. Une autre justification souvent invoquée est que le financement du secteur volontaire par le gouvernement grâce à un système de subventions correspondantes favorise le pluralisme en permettant aux donateurs de choisir les institutions de notre société qui recevront des fonds publics pour fournir des biens et services au public.

Manifestement, ni l'une ni l'autre de ces justifications ne signifie l'approbation d'activités politiques importantes de la part des oeuvres de charité. En fait, étant donné que dans la plupart des cas, celles-ci s'efforceraient de pousser le Parlement à consacrer plus d'argent à des buts particuliers, leur permettre d'avoir de telles activités est la négation même de l'argument traditionnel en faveur de dégrèvement fiscal accordé au secteur. Cet argument ne rejette pas pour autant le fait que par leurs activités politiques, les oeuvres de charité peuvent aider le législateur à mieux prendre conscience des besoins du pays. Il suppose simplement que tous les intéressés doivent se rendre compte du glissement implicite qu'un tel changement imposerait au raisonnement qui sous-tend la subvention du secteur volontaire.

Nombreux sont les membres de ce secteur qui soutiennent, bien sûr, que le rôle de celui-ci a déjà connu ce glissement, et que c'est précisément la raison pour laquelle les oeuvres de charité devraient pouvoir s'engager dans des activités politiques. Selon eux, dans bien des domaines traditionnels d'intervention charitable, telles la préservation des zones sauvages, la recherche dans le domaine de la santé et l'aide aux pays d'outre-mer, les mesures législatives et autres activités gouvernementales sont souvent aujourd'hui le moyen le plus efficace d'aborder les problèmes. Il est paradoxal d'interdire aux oeuvres de charité l'accès à l'arène politique, alors que c'est là où seront vraisemblablement prises les mesures qui auront une influence fondamentale sur leurs programmes et objectifs. En fait, pour certains organismes, comme ceux qui s'intéressent au financement des besoins des personnes handicapées ou aux familles monoparentales, la modification des lois est non seulement la politique la plus économique, mais virtuellement la seule qu'ils puissent adopter pour atteindre valablement leurs objectifs charitables.

Certains commentateurs vont jusqu'à soutenir que le rôle le plus important de la philanthropie n'est plus le soutien d'organismes privés assurant des services publics essentiels, mais plutôt la supervision, la surveillance et l'évaluation du gouvernement et des autres institutions de la société, et la représentation des intérêts des faibles. La Commission Filer fait les remarques suivantes:

> Maintenant que les organismes à but non lucratif assument une part moins importante des services dans le domaine de la santé, de l'éducation et du bien-être, par exemple, leur capacité d'influencer le grand pourvoyeur qu'est le gouvernement devient plus importante ... Les groupes voués à la défense des intérêts publics et à l'action sociale ont augmenté dans le secteur bénévole, et un de leurs rôles prédominants a précisément été d'influencer la législation.[194]

L'acceptation de ce genre d'arguments mènerait à la conclusion qu'aucune restriction ne devrait être imposée aux activités

politiques des oeuvres de charité. Cependant, encore une fois, le problème inhérent à l'argument est qu'il place les oeuvres de charité traditionnelles sur un pied d'égalité avec les groupes qui font du lobbying dans l'intérêt public. Ces deux types d'organismes ont des roles bien différents à jouer, et de les mettre sur un pied d'égalité complète semble illogique. Compte tenu de leurs rôles différents, le gouvernement devrait peut-être les financer en vertu de politiques différentes, et établir un ensemble de règlements distincts pour les contrôler. Cette différence, et l'importance de garder les deux rôles séparés, sont examinées au chapitre 4 du présent document.

B. Amélioration du processus d'établissement des politiques publiques

Les oeuvres de charité opèrent dans de nombreux domaines qui intéressent le législateur, notamment en matières de santé, de bien-être social, d'éducation et d'environnement. Etant donné leurs connaissances approfondies dans ces domaines, elles seraient en mesure de fournir au législateur des idées et de l'information pertinentes à la législation proposée. Par exemple, lorsqu'ils envisagent l'établissement du budget, de la structure et des priorités d'un programme de santé, les responsables gouvernementaux voudraient sûrement profiter des idées, de l'information et même des opinions des organismes charitables qui oeuvrent dans le domaine de la santé. Lorsqu'il envisage des lois sur la pollution, le législateur souhaiterait probablement pouvoir peser les arguments et les faits à leur appui que pourraient présenter des organismes charitables qui ont de l'expertise et de l'expérience pratique dans le domaine.

C'est un argument de poids en faveur de l'engagement des oeuvres de charité dans des activités politiques: l'amélioration du processus d'établissement des politiques publiques en permettant a ces organismes d'apporter au processus de formulation des lois leur expertise et des opinions qui ne seraient pas entendues autrement. La légitimité d'une démocratie pluraliste repose sur la possibilité de mettre le législateur au courant des opinions de toutes les parties intéressées.

Les organismes de charité sont souvent les seuls à pouvoir agir comme porte-parole pour faire valoir des opinions qui ne seraient autrement jamais entendues. Leurs commettants sont souvent les handicapés, les assistés sociaux, les malades et autres, qui n'ont aucun moyen de faire connaître leurs opinions.

Comme il est couramment soulevé, cet argument a deux volets. D'une part, les organismes charitables doivent pouvoir informer le législateur afin que celui-ci puisse prendre des décisions en connaissance de cause. Pour ce faire, on pourrait maintenir l'interdiction générale, mais leur permettre certaines activités bien définies, comme la présentation de mémoires ou autres moyens de mettres le législateur au courant des recherches et faits pertinents. C'est essentiellement la solution adoptée aux Etats-Unis à l'égard du lobbying par les fondations privées.[2]

D'autre part, l'argument veut que les oeuvres de charité devraient pouvoir agir comme organisme de lobbying de sorte que les opinions et points de vue non représentés soient entendus. Présenté sous cet angle, l'argument réaffirme simplement l'énoncé ci-haut concernant l'évolution du rôle du secteur volontaire.

C. Suppression de la discrimination entre les oeuvres de charité et les organismes commerciaux

Présencé sous sa forme la plus vigoureuse, cet argument en faveur de la participation des oeuvres de charité à des activités politiques fait valoir qu'en vertu de la loi actuelle, pratiquement toutes les dépenses engagées par les associations commerciales pour le lobbying direct auprès du gouvernement sont déductibles d'impôt. En outre, les dépenses du lobbying de base de ces associations le sont également.195 Sont aussi déductibles, les droits versés à des organismes tels que la Chambre de commerce, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et l'Association des manufacturiers canadiens. Tous ces organismes consacrent une partie considérable de leurs ressources au lobbying et à "l'éducation" du public. Or, bien qu'en pratique la Loi interdise aux oeuvres de charité de participer au processus législatif, elle permet, et encourage même, le lobbying au profit d'intérêts économiques spéciaux et privés. Par exemple, une société qui s'intéresse à la protection de l'environnement ne peut pas faire de lobbying contre le pipeline de la vallée du MacKenzie ou essayer de convaincre les gens que la décision d'en autoriser la construction est une mauvaise politique, mais les sociétés de construction de pipelines peuvent déduire non seulement les coûts du lobbying direct en faveur du pipeline, mais également la publicité et les autres frais encourus pour persuader le public canadien que l'entreprise est nécessaire.

Bien que plusieurs jugent cette politique fiscale injuste, il est important de noter qu'elle est nettement justifiable comme telle. Un des principes les plus fondamentaux d'un système d'impôt sur le revenu 'équitable' et 'neutre', est que les dépenses commerciales soient déductibles, mais que celles relatives à un choix personnel ne le soient pas. Lorsqu'une entreprise dépense de l'argent pour le lobbying, il est présumé qu'elle le fait dans le but d'accroître ses revenus futurs. Une fois ces revenus gagnés, ils seront imposés. Les dépenses de lobbying d'une oeuvre de charité ou d'un individu sont des dépenses de consommation personnelle. Quel que soit le genre de bénéfices que retirera cette oeuvre ou cet individu, ils ne seront pas, bien sûr, imposés. C'est un point si évident, que personne n'a jamais (encore) argumenté que les particuliers devraient pouvoir déduire le coût du lobbying, objet d'un choix personnel. Mais si les oeuvres de charité pouvaient déduire de telles dépenses, pourquoi les particuliers ne le pourraient-ils pas? La réponse ne va pas de soi, si l'on présume que l'avantage pécunier (non imposable), dont pourrait bénéficier un particulier, est exclu. Or, ceux qui soutiennent que les oeuvres de charité devraient pouvoir déduire les

dépenses relatives au lobbying, réclament, en fait, une subvention plus élevée en leur faveur, et non pas la suppression de la discrimination fiscale.

Cependant, en étant arrivé à la conclusion qu'en termes de politique fiscale, il n'existe aucune discrimination entre les entreprises commerciales et charitables, deux points méritent d'être soulignés. D'une part, il n'est pas certain que le principe de permettre aux entreprises commerciales de déduire les coûts de lobbying soit bien fondé, particulièrement lorsqu'il s'agit de lobbying de base comme la publicité sociétale qui contient sans nul doute un élément de consommation personnelle important. Les gens d'affaires qui font de la réclame sur les vertus de la "libre entreprise", par exemple, ne sont pas seulement intéressés à faire augmenter leurs futurs profits, mais aussi à faire valoir leur choix du système économique qu'ils préfèrent personnellement. Plus important encore, il existe un argument de politique publique pour interdire les dépenses relatives au lobbying des entreprises commerciales. C'est la Cour suprême des Etats-Unis qui l'a avancé en 1959, en maintenant les règlements de l'IRS sur l'inadmissibilité de telles dépenses. Dans Cammerano c. United States,[196] la Cour suprême a statué que l'inadmissibilité des dépenses relatives à l'activité politique des entreprises "traduisait la décision du Congrès portant que, puisqu'une publicité payée pouvait influencer le destin d'une loi qui influera à son tour, directement ou indirectement, sur l'ensemble de la communauté, tous les membres de celle-ci devraient se trouver sur un pied d'égalité aux yeux du Trésor des Etats-Unis, en ce qui concerne l'achat d'une telle publicité.

La législation américaine a depuis été modifiée pour permettre la déductibilité des dépenses de lobbying direct des entreprises commerciales, mais non des dépenses de lobbying de base. La législation a été une source de controverses continuelles.[197]

D'autre part, de soutenir qu'il n'y a aucune raison sur le plan de la politique fiscale de subventionner les oeuvres de charité qui ont des activités politiques, n'empêche pas de les subventionner pour des raisons de politique publique. Et lorsqu'on évalue la force de ces dernières raisons, le fait qu'une entreprise jouisse d'une déduction fiscale pour de telles activités est une considération pertinente, et non des moindres.

D. Respect du droit à la liberté de parole assuré par la Constitution

La Charte canadienne des droits et libertés stipule que "chacun a ... la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication." Certains ont soutenu, argument qui sera sans aucun doute repris avec de plus en plus de vigueur, que d'empêcher les oeuvres de charité de faire du lobbying constituait une violation de leur "liberté de parole" assurée par la Constitution.

L'interprétation des tribunaux de la nouvelle Charte des droits est difficile à prédire. Il est cependant très peu probable qu'ils décident que l'interdiction des activités politiques aux oeuvres de charité constitue une violation de la liberté de parole. En termes plus généraux, les raisons juridiques de tenir une telle interdiction pour inconstitutionnelle pourraient être les suivantes: ce que la Charte interdit au gouvernement de faire directement, elle lui interdit également de le faire indirectement. Un interdiction directe aux oeuvres de charité de tenir des discours politiques constituerait une violation de leur droit à la liberté de parole. Par conséquent, d'imposer des conditions pour que les contributions qui leur sont faites bénéficient d'un traitement fiscal favorable, est également une violation de leurs droits.

Il y a plusieurs réponses possibles à ce genre d'argument. Premièrement, ce sont les donateurs qui bénéficient du dégrèvement d'impôt. Ceux-ci ne sont pas tenus de renoncer à leur droit de faire du lobbying en contrepartie de la déduction. Même s'ils demandent un dégrèvement d'impôt pour leurs contributions charitables, ils peuvent continuer à faire du lobbying. De soutenir que les droits des oeuvres de charité elles-mêmes ont été violés revient à placer la forme en priorité sur la substance. Permettre aux oeuvres de charité de faire du lobbying, pourrait signifier permettre aux particuliers de déduire leurs dépenses de lobbying sur les objets de leur choix personnel en mettant leurs fonds en commun avec ceux qui partagent ce choix et en formant un organisme charitable.

Il semble également évident que l'énoncé ci-dessus de la doctrine constitutionnelle de la liberté de parole est trop large. Il est probable que le gouvernement ne sera restreint que lorsqu'il voudra interdire la liberté de parole de façon déraisonnable. Lorsque des intérêts gouvernementaux ou sociaux seront en jeu, les règlements du gouvernement affectant indirectement ou marginalement le droit de parole seront sans doute maintenus. Par exemple, il est probable que l'on continuera à autoriser les nominations politiques de personnes qui s'engageront à renoncer à critiquer publiquement la politique publique. L'intérêt que représente pour le gouvernement l'interdiction de la déduction des frais de lobbying en faveur des objets du choix personnel du donateur (et ainsi de ne pas admettre toutes les formes de lobbying) semble être suffisamment fort pour renverser toute contestation constitutionnelle.

Les arguments constitutionnels sur cette question deviendront sans doute très sophistiqués. Nous ne tenterons pas de les explorer ici. Néanmoins, qu'il suffise de souligner qu'aux Etats-Unis, les restrictions sur le lobbying des oeuvres de charité ont survécu aux objections constitutionnelles relatives à la "liberté de parole".6

E. Respect du droit à l'égalité de traitement

Une autre objection de nature constitutionnelle à cette interdiction pourrait être appuyée sur le fait qu'elle réduit le droit d'être également protégé par les lois. La Charte stipule que, "la loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi." Il pourrait être soutenu que la loi actuelle fait une distinction entre les groupes suivants: les oeuvres de charité par rapport aux entreprises commerciales, aux associations commerciales et aux syndicats; les Eglises par rapport aux autres oeuvres de charité; les oeuvres de charité importantes par rapport aux petites.

La doctrine constitutionnelle qui sera élaborée en vertu de cette clause de la Charte n'interdira vraisemblablement pas toutes les classifications juridiques, mais uniquement celles qui n'ont pas de fondement rationnel. Les distinctions réelles entre les oeuvres de charité traditionnelles et les entreprises commerciales, les associations commerciales et les syndicats, justifient, au moins dans une certaine mesure, l'objection fondée sur le traitement différent en ce qui concerne le lobbying. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, il existe également des différences fiscales analytiques fondamentales entre ces organismes.

La distinction entre les Eglises et les autres organismes charitables en vertu de la loi actuelle est plus inquiétante. Plusieurs questions que les Eglises considèrent être à caractère moral, sur lesquelles elles tentent ouvertement d'influencer l'opinion publique et de faire des pressions directes auprès du gouvernement, entre autres l'avortement, la peine de mort, l'homosexualité et le contrôle des naissances, sont pour d'autres des questions politiques. Et pourtant, alors que les Eglises sont libres de faire valoir leurs vues sur ces questions, d'autres organismes spécifiquement constitués pour faire du lobbying, ou influencer l'opinion publique sur ces mêmes questions, se verraient refuser un statut d'oeuvre de charité.

On fait le même genre de distinction entre les oeuvres de charité importantes et les petites. Par exemple, une association importante pour la santé mentale, qui met en oeuvre des programmes d'éducation générale destinés à amener le public à mieux comprendre le maladies mentales, offre des services bénévoles dans les hôpitaux psychiatriques et, de façon générale, aide la recherche, peut consacrer des sommes considérables aux activités politiques relatives aux maladies mentales. Une telle activité serait considérée comme accessoire à la réalisation de l'objet principal de l'organisme. Mais un organisme constitué spécifiquement pour essayer de réformer les lois touchant les handicapés mentaux se verrait refuser le statut charitable. Le fait que la capacité d'exercer le droit à la liberté de parole puisse dépendre en définitive, de la 'richesse' relative de l'organisme pourrait rendre cette distinction particulièrement 'suspecte'.

Encore ici, nous n'explorerons pas en détail les arguments constitutionnels possibles. Toutefois, en termes de politique publique, les diverses formes de discrimination inhérentes à la loi actuelle sont inquiétantes.

F. Inapplicabilité de l'interdiction d'activités politiques

L'une des principales difficultés de n'importe quelle règle sur la restriction de l'activité politique des oeuvres de charité, est que leur application sera inévitablement incertaine. Les problèmes que pose une définition précise de "activités politiques" ou "activités ancillaires" (en présumant que les activités politiques ancillaires aux fins de l'oeuvre soient permises) sont énormes. En outre, même si ces expressions pouvaient être définies avec précision, la loi ne pourrait pas être appliquée de façon uniforme. Revenu Canada, qui est responsable d'appliquer la loi uniformément à plus de 10,000 organismes, se verrait confronté à la même tâche impossible. La mise en application serait forcément très sélective à cause des ressources restreintes dont il dispose.

La grande portion de matière qui reste indéterminée dans toute tentative de restreindre l'activité politique, crée plusieurs difficultés. Tout d'abord, la loi ne pourrait pas décrire adéquatement le comportement qu'elle entend contrôler, de sorte que les organismes pourraient violer la loi par inadvertance, avec les conséquences inhérentes. Une violation de la loi n'affecte pas seulement les conséquences fiscales des transactions spécifiques génératrices de revenu, mais entraîne la perte du statut charitable de l'organisme. Bien qu'une lettre de mise en garde pourrait être envoyée à l'organisme, rien dans la loi n'exige un tel avis préalable. Revenu Canada n'émettra pas de directives à savoir quelles activités d'organismes charitables particuliers constituent des activités politiques interdites. En fait, un système de directives préalables ne réglerait pas de façon satisfaisante les problèmes administratifs créés par la loi actuelle. Entre autres raisons, de telles directives demanderaient beaucoup de temps et seraient un fardeau pour l'organisme, particulièrement si l'on tient compte que le besoin d'une activité politique peut surgir rapidement et que les stratégies changent selon les circonstances.

Une autre difficulté relative à des normes interdisant les activités politiques aux oeuvres de charité, est qu'elles conduiraient inévitablement à une application sélective de la loi, tel que nous l'avons déjà mentionné. Etant donné que la mise en application de la loi appelle forcément des jugements subjectifs, elle risquerait d'être arbitraire et discriminatoire. Les agents de Revenu Canada responsables de l'application de la loi seraient susceptibles de l'appliquer aux organismes dont les objectifs leur semblent répréhensibles (aux Etats-Unis, un commentateur disait: "un agent du revenu peut choisir de soumettre à une révision un groupe dont il ne partage pas les croyances après en avoir eu connaissance par le journal"); à ceux dont les vues sont politiquement embarrassantes pour le gouvernement ou, à ceux qui s'engagent

dans des questions controversées. Il est souvent allégué que Revenu Canada applique la loi actuelle de façon discriminatoire. Si ces allégations sont vraies, compte tenu de ses ressources restreintes, Revenu Canada ne peut pas être blâmé. Le fait qu'il applique la loi de façon très sélective n'est pas une question politique, mais une nécessité pratique. Mais il n'en demeure pas moins que, les accusations d'application arbitraire fussent-elles fondées ou non, le fait qu'elles puissent être soulevées est une question des plus sérieuses. Nous devrions pouvoir croire que Revenu Canada, plus que tout autre organisme gouvernemental, est au-dessus de la politique. Autrement, l'administration fiscale est irrémédiablement compromise. Les problèmes inhérents à l'application de normes vagues sont examinés plus en détail ci-dessous.

G. Impossibilité de faire une distinction entre "propagande" et "éducation"

En vertu de la loi actuelle, tel que nous en avons discuté ci-dessus, il est interdit aux oeuvres de charité de faire de la propagande ou d'essayer d'influencer les attitudes sur des questions sociales importantes. Cette interdiction est habituellement déduite du principe général voulant que les oeuvres de charité ne puissent s'engager dans des activités politiques. Plusieurs groupes ont soutenu que cette distinction entre éducation et propagande était inquiétante dans ce contexte, qu'il s'agisse de propagande qui vise essentiellement le lobbying de base ou simplement à influencer les attitudes sociales générales. Bien sûr, il y a toutes les difficultés susmentionnées relatives à l'application de normes vagues. Cependant, ce domaine comporte des difficultés additionnelles. Par souci de concision, nous ne ferons qu'énumérer les inquiétudes soulevées.

1. La tentative de faire une distinction entre le matériel éducatif et de propagande soulève le problème le plus sérieux. Quelle que soit la définition qu'on donne à ces termes, d'aucuns soutiennent que la différence, aux deux extrêmes, n'est qu'apparente. Pour certains, toute l'éducation est imprégnée des biais de l'éducateur. Si ce n'est pas apparent du matériel présenté, ce l'est du matériel qui n'a pas été présenté et qui aurait pu l'être. La seule différence réelle entre les deux n'est pas le genre d'information qui est fournie au lecteur, mais la forme sous laquelle elle est présentée. Par exemple, un commentateur disait: "L'avancement de l'harmonie interraciale ... peut être décrite comme l'éducation des différents groupes raciaux sur les styles de vie de l'un et de l'autre, et la propagation des doctrines de gauche ou de droite peut être charitable si elle peut être décrite comme de l'éducation en sciences politiques."[198]

2. Même en présumant qu'il existe une différence entre le matériel de propagande et éducatif, la ligne est si subjective qu'elle fournit un fondement à la censure des idées, ou du moins à l'appui inégal de certaines idées par l'État. Il est

bien reconnu que le fait de vouloir faire une distinction entre "éducation" et "propagande" laisse beaucoup de champ libre aux biais politiques d'un juge ou d'un administrateur. Par exemple, un membre du Comité des dépenses du Royaume-Uni faisait les commentaires suivants à l'endroit du juge dans Re Bushnell, une cause dans laquelle il était soutenu que l'appui en faveur de la médecine socialisée était un but politique et, par conséquent, non charitable: " ... il était sans doute un Tory lui-même. La plupart des juges sont, en fait, des réactionnaires de droite et, par conséquent, quoi que l'on puisse dire de l'impartialité des juges, il y a loin de la coupe aux lèvres dans un cas comme celui-ci où le contexte politique pourrait bien différer des vues du juge."199 Même si des allégations de la sorte ne sont pas fondées, elles laissent entrevoir le danger d'impliquer les juges dans des questions essentiellement politiques.

3. Même si un organisme fait de la propagande, c'est-à-dire, ne présente qu'un côté d'une question, il n'est pas certain que ce ne soit pas dans l'intérêt public. Même lorsque seulement un point de vue est offert à une personne, elle reçoit de l'éducation. Une fois qu'elle aura entendu tous les points de vue d'organismes différents, elle pourra alors former son propre jugement. En fait, si l'une des raisons pour lesquelles l'avancement de l'éducation est d'intérêt public est qu'il permet aux gens de faire des jugements en connaissance de cause, alors de leur permettre d'entendre les plus forts arguments sur les deux côtés d'une question serait peut-être le meilleur moyen.

4. En interdisant la "propagande" on a déclaré non charitables des organismes formés pour encourager la tolérance raciale, la compréhension internationale et plusieurs autres causes qui ont donné au public des avantages inestimables. Un principe qui décourage ces objectifs, mais qui permet de subventionner d'innombrables objectifs frivoles au motif de la politique publique, est forcément douteux.

Une raison souvent avancée pour justifier l'interdiction aux oeuvres de charité de faire de la "propagande" est que, de le leur permettre, pourrait amener le gouvernement à subventionner des points de vue et opinions qui répugnent à plusieurs. Toutefois, un moyen possible de contrôler ceci pourrait être une interdiction générale d'exprimer des points de vue qui, de par leur nature même, sont illégaux (comme la propagande haineuse) ou contre la politique publique.

PARTIE VII ARGUMENTS CONTRE LE PRINCIPE DE PERMETTRE AUX OEUVRES DE CHARITÉ DE S'ENGAGER DANS DES ACTIVITÉS POLITIQUES

Les arguments justifiant l'interdiction aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques ont été examinés explicitement et implicitement presque tout au long du présent document. Néanmoins, nous allons brièvement passer en revue cinq des arguments principaux:

A. Les activités politiques ne sont pas visées par les justifications traditionnelles pour subventionner le secteur volontaire.

B. L'interdiction des activités politiques est nécessaire pour empêcher que les oeuvres de charité cherchent à servir les intérêts personnels de leurs membres et à appuyer les partis politiques.

C. Si les oeuvres de charité étaient libres de s'engager dans des activité politiques, les activités subsidiaires augmenteraient de façon dramatique.

D. Le gouvernement se verrait forcé d'appuyer certaines activités politiques que plusieurs personnes estiment répréhensibles.

E. De permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques ne serait pas, à longue échéance, dans les meilleurs intérêts du secteur volontaire.

A. Les activités politiques ne sont pas visées par les justifications traditionnelles pour subventionner le secteur volontaire

Comme nous en avons déjà discuté, la justification traditionnelle pour accorder des subventions aux oeuvres de charité porte que celles-ci fournissent des biens et services au public que l'État devrait fournir de toute façon. Les subventions aux organismes du secteur volontaire qui fournissent ces services est un moyen de promouvoir les valeurs du pluralisme. Une justification bien différente, qui est examinée dans le chapitre 4 du présent ouvrage, est généralement avancée en ce qui concerne les subventions aux groupes d'intérêt public. Or, de suggérer que les oeuvres de charité devraient avoir la permission de s'engager dans des activités politiques sans aucune restriction, confond les fonctions de celles-ci avec celles des lobbies d'intérêt public.

Il est vrai que l'on pourrait soutenir que le rôle du secteur volontaire a évolué, et que dans l'État-providence moderne, le lobbying auprès du gouvernement serait peut-être un rôle plus viable que celui de fournir des biens et services au public. Cependant, si tel était le cas, la forme des subventions gouvernementales devrait peut-être être repensée. Il n'est pas certain que les

groupes de citoyens qui sont essentiellement des lobbies d'intérêt public devraient recevoir le même genre de subventions que les oeuvres de charité traditionnelles. Cette question est examinée plus en profondeur dans le chapitre 4 du présent document.

B. L'interdiction des activités politiques est nécessaire pour empêcher que les oeuvres de charité cherchent à servir les intérêts personnels de leurs membres et à appuyer les partis politiques.

Deux genres d'abus possibles semblent sous-tendre la législation américaine réglementant les activités politiques des oeuvres de charité, et les tribunaux semblent s'en être également préoccupé lorsqu'ils ont formulé des règles sur cette question. D'une part, le statut de charité est fondé sur la notion de bénéfice public. Des particuliers bénéficient souvent de certain types de réformes législatives, notamment au niveau gouvernemental local et provincial. S'il était permis aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques, il serait bien difficile de les empêcher de faire du lobbying visant l'obtention de changements législatifs qui ne seraient qu'à l'avantage immédiat de leurs membres.

D'autre part, pour les raisons susmentionnées, il devrait être interdit aux oeuvres de charité de s'engager dans la politique partisane. Toutefois, il arrive souvent que des questions particulières soient identifiées à des partis politiques particuliers. Si les oeuvres de charité pouvaient s'engager dans des activités politiques, il serait difficile d'établir la ligne de démarcation entre la poursuite d'objets charitables et la campagne politique en faveur d'un parti ou d'un candidat particulier.

Il est reconnu que l'interdiction des activités politiques est un moyen excessif de prévenir ces deux abus. Néanmoins, il n'est pas certain qu'il soit possible de maintenir une ligne de démarcation moins restrictive.

C. Si les oeuvres de charité étaient libres de s'engager dans des activité politiques, les activités subsidiaires augmenteraient de façon dramatique.

S'il était permis aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sans aucune restriction, l'ensemble des activités de lobbying pourrait augmenter substantiellement, et les revenus gouvernementaux en seraient affectés d'autant. Les organismes importants ont des budgets énormes, et s'ils devaient décider qu'ils seraient plus en mesure d'atteindre leurs objectifs en faisant du lobbying, le processus politique pourrait être submergé d'activités de lobbying. En outre, si l'établissement d'un organisme charitable devait devenir une technique reconnue pour déduire les dépenses de lobbying selon un choix personnel, plusieurs nouvelles oeuvres pourraient être fondées, ce qui occasionnerait une perte de revenu substantielle ou une diminution des fonds des oeuvres traditionnelles.

Cet argument repose sur deux hypothèses. D'une part, il suppose que l'augmentation du lobbying ne serait pas utile ou ne contribuerait pas à accroître la légitimité du gouvernement. D'autre part, que si les oeuvres de charité étaient libres de s'engager dans des activités politiques, elles feraient considérablement plus de lobbying. Ni l'une ni l'autre ne s'imposent à l'évidence.

D. Le gouvernement se verrait forcé d'appuyer certaines activités politiques que plusieurs personnes estiment répréhensibles.

Si les oeuvres de charité étaient libres de s'engager dans des activités politiques, certains organismes qui ont des vues politiques que la majorité des Canadiens estimeraient répréhensibles, essayeraient sans doute d'obtenir leur enregistrement comme oeuvres de charité. On ne devrait pas cependant percevoir cette possibilité comme un problème sérieux. Le but, bien sûr, de laisser les oeuvres de charité libres de s'engager dans des activités politiques, serait de permettre que des vues différentes soient exprimées. En outre, il serait spécifiquement interdit de faire valoir des opinions qui seraient jugées contraires à la politique publique, comme la propagande haineuse, par exemple.

E. De permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques ne serait pas, à longue échéance, dans les meilleurs intérêts du secteur de l'action volontaire.

Rien ne prouve que de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sans restriction, serait, à longue échéance, dans les intérêts du secteur de l'action volontaire. Si les organismes charitables étaient engagés dans le lobbying intensif, et s'ils essayaient fréquemment d'inciter le public, en soulevant les émotions, à appuyer certaines activités politiques, ils risqueraient que celui-ci estime que la propagande sur un aspect d'une question est incompatible avec le concept de charité. Plusieurs sont sans doute d'avis que, compte tenu de la nature des oeuvres de charité, il convient de les restreindre à des activités non partisanes. Plus important encore, si les Eglises et autres organismes charitables devaient jouer un rôle politique de plus en plus actif sur des questions controversées, plusieurs citoyens, particulièrement ceux qui favorisent des points de vue opposés, pourraient commencer à mettre en doute le bien-fondé des subventions de l'Etat au secteur volontaire.

Outre, une réduction éventuelle de _____ aux oeuvres de charité, le droit non restreint de s'engager dans des activités politiques pourrait, à long terme, menacer l'indépendance du secteur volontaire. Le lobbying serait sans doute simplement concentré sur des demandes de subventions gouvernementales plus élevées. De moins en moins de fonds privés seraient dépensés pour des activités charitables directes.

Enfin, les activités politiques vont engouffrer les oeuvres de charité davantage dans le processus politique, avec le résultat, entre autres, que, la confusion créée par le chevauchement des rôles des organismes charitables et du gouvernement, viendra diluer d'autant la motivation philanthropique des donateurs. Si les oeuvres de charité réclament un rôle toujours plus grand dans presque tous les domaines sociaux, la nécessité de l'existence du secteur de l'action volontaire traditionnel pourra être remise en question.

PARTIE VIII ACTIVITÉS POLITIQUES ADMISSIBLES DES OEUVRES DE CHARITÉ: VERS UNE RÉFORME DES NORMES

Plusieurs raisons ont été avancées ci-dessus en faveur de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités qui, de façon large, pourraient être décrites comme étant politiques. Par ailleurs, des raisons ont été avancées, immédiatement ci-dessus, en faveur de leur défendre de s'engager dans des activités politiques sans restriction. La troisième solution serait de leur permettre certaines activités politiques déterminées.

Il y a deux grandes approches possibles. Premièrement, il s'agirait de promulger des directives générales définissant la mesure d'activités politiques permissibles, et deuxièmement, d'établir des règles détaillées et précises limitant leurs activités politiques. Les directives formulées par les commissaires anglais préposés aux oeuvres de charité, sont un exemple de directives plus générales. Les règlements du United States Internal Revenue Code qui traitent des activités politiques des oeuvres de charité, sont un exemple de règles détaillées.

Un choix de directives spécifiques ou plus générales, n'engendrera qu'un seul ensemble de coûts et de bénéfices. Cependant, les arguments en faveur de règles détaillées semblent très forts. Tout d'abord, compte tenu de la nature politique de la question, dans plusieurs situations Revenu Canada aurait de la difficulté à appliquer des normes larges. Par exemple, il serait difficile d'imaginer Revenu Canada menaçant un organisme religieux important de lui enlever son enregistrement en vertu d'une norme générale et forcément quelque peu discrétionnaire. Deuxièmement, si l'on utilisait des normes larges, Revenu Canada serait inévitablement accusé de les appliquer de façon subjective et discriminatoire pour contrer les vues qu'il ne partage pas. Que ces allégations soient ou non fondées, le seul fait qu'un tel pouvoir discrétionnaire pourrait entraîner un abus réel ou apparent, va à l'encontre d'une saine administration fiscale. Troisièment, étant donné que des directives générales dans ce domaine ne pourraient que mentionner une mesure arbitraire d'activité politique permise aux oeuvres de charité, les tribunaux ne pourraient pas s'engager dans des raisonnements élaborés dans les décisions de cas individuels. La loi est remplie de normes comme 'bonne foi', 'diligence appropriée' et 'mesure raisonnable'. Pour appliquer ces normes, les juges sont appelés à découvrir les faits d'une situation particulière et à les évaluer en fonction des valeurs et objectifs sociaux qu'elles incarnent. Mais lorsque la loi tente seulement de définir une ligne de démarcation arbitraire, les normes utilisées pour définir cette ligne ne peuvent fournir aux juges les prémisses desquelles ils peuvent tirer une solution à un cas individuel. Quatrièmement, des normes larges appellent invariablement une application sélective. Ainsi, un organisme ayant pris position sur une question législative et rencontré une opposition suffisamment forte pour exiger qu'il défende vigoureusement son point de vue, risquerait plus de faire l'objet d'une enquête qu'un organisme qui s'est engagé sur une question législative moins contestée. Or, l'activité politique risquerait d'être découragée au

point même où elle serait le plus utile. Bref, des normes larges auraient pour effet de refroidir les activités politiques de certaines oeuvres de charité.

Il est important de noter que si les règles doivent être appliquées sérieusement, le choix d'adopter une norme ou un ensemble de règles spécifiques, est implicitement un choix entre la législation écrite ou judiciaire. Une norme législative générale susciterait une demande de précision. Si les directives doivent être appliquées, les tribunaux seront appelés à répondre à cette demande, et devront le faire en créant des règles précisant la décision législative, d'où la nécessité de considérer les différences de coûts et d'avantages entre des règles législatives et des règles jurisprudentielles (précédents). Dans ce domaine, la méthode de common law, soit l'analogie et les précédents, ne produirait pas de directives suffisamment claires pour que les oeuvres de charité puissent prendre une décision.

Si l'on doit éliminer les évaluations individuelles, les règles devront forcément être détaillées, ce qui rendra la loi plus complexe. Pour réduire les coûts inhérents, il suffirait d'incorporer une norme large dans la loi, puis de détailler les règles par réglementation. Il est à remarquer que plus les règles sont complexes, plus elles sont simples à suivre et à appliquer. D'ailleurs, dans ce domaine, la complexité est inévitable si la loi doit être appliquée. Lorsque la Loi est complexe, on peut prédire dans bien des cas la tendance qu'elle suivra. Le Parlement ajoute une simple disposition à la loi fiscale qui prévoit des normes subjectives et exige que chaque cas soit déterminé individuellement. Lorsque cette disposition se révèle difficile à appliquer et entraîne de l'incertitude dans l'administration de la loi fiscale, le Parlement remplace ou enrichit éventuellement la disposition originale par des dispositions objectives plus détaillées, ce qui rend la loi plus complexe, mais plus facile à appliquer. Que cette ligne de conduite soit suivie ou non, dépend de la pression exercée pour que la loi soit appliquée de façon constante.

Par contre, pour les raisons avancées au débuts de ce chapitre, c'est peut-être un domaine dans lequel la 'règle de la confusion' est le choix de politique le plus viable, et alors des directives larges suffiraient. Les coûts d'un régime légal élaboré, détaillé et complexe ne sont pas justifiables. La majorité des oeuvres de charité respecteraient l'intention de directives larges, et tous les problèmes pourraient être résolus par des accommodements mutuels entre une oeuvre particulière et Revenu Canada.

NOTES

1. Voir la parution récente: "Morrison, Redefining Charities in the Income Tax Act," (1982-83) The Philanthropist 10; Intven, "Political Activity and Charitable Organizations," (1982-83) The Philanthropist 35.

2. Gens d'action (Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1980), p. 234.

3. Pour des exemples, voir infra Partie I: Remarques préliminaires.

4. Charity Law and Voluntary Organization (Rapport Goodman) (London: Bedford Square Press, 1976), p. 41.

5. Revenu Canada, Circulaire d'information no 78-3, 27 février 1978; Oeuvres de charité enregistrées: objets politiques et activités. La Circulaire d'information est reproduite dans A.B.C. Drache, Canadian Tax Treatment of Charities and Charitable Donations, 2è éd. (Toronto: Richard De Boo, 1980), p. 171 et Drache, "Political Activities: A Charitable Dilemma," 2 The Philanthropist 21, 24-26 (1980).

6. Id., para. 4(a).

7. Id., para. 5.

8. Id., para. 6.

9. Voir C. des c., Débats, 10 mai 1976, p. 13328; 14 mai 1976, p. 13517; 14 juin 1976, p. 14457.

10. Voir C. des c., Débats, 1 mai 1978, p. 5001, par l'Hon. Allan J. MacEachean; C. des c., Débats, 3 mai 1978, p. 5118 et 5 mai, p. 5188 par Mlle Bégin.

11. C. des c., Débats, 1er mai 1978, p. 5002, par M. MacDonald (Egmont).

12. Voir C. des c., Débats, 2 mai 1978, p. 5056, p. 5056-7.

13. C. des c., Débats, 3 mai 1978, p. 5116, Mlle Flora MacDonald (Kingston-et-les-Îles).

14. Sénat, Débats, 3 mai 1978, pp. 7728 et ss.

15. Sénat, Débats, 4 mai 1978, p. 744. Voir également, Sénat, Débats, 10 mai 1978, p. 755.

16. C. des c., Comité permanent des Finances, du Commerce et des Affaires économiques, Délibérations, Parution no 35, 17 mai 1978, p. 35:6. Voir également une déclaration par Mlle Bégin à la Chambre des communes, Débats, 3 mai 1978, p. 5119.

17. Voir C. des c., Débats, 5 mai 1978, pp. 5188-89, 19 mai 1978, p. 5588.

18. C. des c., Débats, 11 décembre 1978, p. 2009, par M. David MacDonald (Egmont).

19. C. des c., Débats, 11 décembre 1978, p. 2013, par M. Munroe (Esquimalt-Saanich). En faisant remarquer que la Loi mentionnée dans la circulaire était encore appliquée, Mlle Flora MacDonald (Kingston-et-les-Îles) relatait la situation du Brampton Women's Centre. Au printemps de 1978, afin d'obtenir son enregistrement en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, le Centre fut apparemment obligé de signer une déclaration portant qu'il ne participerait pas à des activités politiques, C. des c., Débats, 11 décembre 1978, pp. 2014-15.

20. Les débats de la Chambre ont fait l'objet de beaucoup de publicité. Voir, par exemple, "Opposition charges church 'intimidation'", Montreal Star, 2 mai 1978, p. A1; "Political rule aimed at scaring churches, Tory MPs suggest," Globe and Mail, 2 mai 1978; "Trudeau reaffirms charity tax policy," Montreal Star, 3 mai 1978, p. A16; "Political role by charities is illegal, Trudeau explains," Globe and Mail, 3 mai 1978; "Charities tax-free status not threatened by politics," Vancouver Sun, 4 mai 1978, p. A3; "PM suspends policy of gagging charities," Toronto Star, 2 mai 1978; "Taxmen told to lay off on warning churches," Montreal Gazette, 4 mai 1978; "Assault on Charity," Winnipeg Free Press, 6 mai 1978, p. 37.

21. Voir "Stay out of politics Ottawa tells charity," Toronto Star, 16 avril 1978, p. A3.

22. Frank Howard, "Bureaucrats," Ottawa Citizen, 27 avril 1978, voi également 8 mai 1978.

23. Toronto Star, 18 avril 1978, p. A8.

24. Toronto Star, 27 avril 1978, p. A8. Voir également, "Let charities speak out freely," Toronto Star, 29 avril 1978, p. A8. "Ottawa sees the light over charity rigths," Toronto Star, 4 mai 1978, p. A8. ("Une définition pertinente à notre temps reconnaîtrait sûrement que le rôle d'une association bénévole va au-delà de la distribution des paniers de provisions aux pauvres et comprend des efforts de changement de la politique publique pour soulager la pauvreté, aider les handicapés et apporter d'autres réformes sociales.")

25. Globe and Mail, 8 mai 1978, p. 6. Il est remarquer que tous ne publiaient pas la circulaire d'information. Dans une lettre à l'éditeur de l'Ottawa Journal, l'auteur s'exclamait, entre autres, dans les termes suivants:

> Messieurs, Une circulaire de Revenu Canda traitant des activités politiques des institutions, Églises, universités, etc., qui reçoivent des contributions déductibles d'impôt,

> vient d'être retirée suite à un véritable tollé de protestations de gens contre lesquels l'Etat cherche à protéger les contribuables; de gens bruyants, sycophantes auto-proclamés, à partir d'Oxfam et du Conseil mondial des Eglises, jusqu'à l'assortiment complet de plus petites canailles.
>
> Il est du devoir de l'université de promouvoir une meilleure compréhension entre les hommes; l'Eglise doit faire valoir le sermon du Christ sur la montagne; mais la somme totale de leurs causes politiques ne fait qu'engendrer l'intolérance et la haine. Et pour ce faire, sans mandat, ils devraient pouvoir utiliser les argents des innocents obtenus par tous les pièges d'une cabale autoritaire:

Lettre de James A. Flux, Ottawa Journal, 23 mai 1978.

26. Voir "Tax row back to court," Toronto Star, 3 mai 1981; "Charity status given moral campaigners opposed by women," Winnipeg Free Press, 24 septembre 1981; "Tax men threaten to muzzle churches," Vancouver Sun, 11 mai 1981; "Taxman has lost faith in Christian charity," Toronto Sun, 5 mai 1981.

27. Voir "Renaissance International," (1982-83) The Philanthropist 53.

28. Lettre de Mme Betty B. Wardle, Chef, Section des organismes charitables et sans but lucratif, Ministère du Revenu national, Taxation des avocats de la Fondation manitobaine pour les études canadiennes, 5 février 1980, reproduite en appendice à Intven "Political Activity and Charitable Organizations," (1982-83) The Philanthropist 35, 48.

29. Voir "Mag charges censorship as feds chop charity," Toronto Clarion, 19 mars et 1er avril 1980, p. 1.

30. Pur une brève description de la question dans Canadian Dimension, voir Drache, "Political Activities: A Charitable Dilemma," 2 The Philanthropist (No 4) 21 (1980).

31. Voir Pitts, "Charities fight for right to lobby," Financial Post, 16 mai 1981; "Politics in church: Upcoming trial to decide tax status," Calgary Herald, 15 août 1981.

32. "Define role of charities," Toronto Star, 8 février 1981, p. A8.

33. (1917) A.C. 406 (H.L.).

34. Id., p. 442.

35. Voir, par exemple, Re Patriotic Acre Fund, (1951) 2 D.L.R. 624, 634 (Sask. C.A.), par Martin C.J.S.; National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners, (1948) A.C. 31 (H.L.).

36. En 1948, Lord Parker disait: "c'est curieux qu'il y ait si peu d'autorité à l'appui de la proposition voulant que le objets politiques ne soient pas des objets charitables ... " National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners, (1948) A.C. 31, 54. Dans la même décision, le juge Simonds faisait également remarquer la "carence d'autorité judiciaire sur ce point ... Mais, en fait, la raison de la chose me semble si claire que je ne m'attends pas à trouver de l'autorité ni à en avoir besoin." Id., p. 63.

37. Voir O.D. Tudor, The Law of Charitable Trusts 2è éd. (London: Butterworths, 1871), ch. 2; C.E. Crowther, Religious Trusts (Oxford: George Ronald, 1954).

38. Tudor, supra note 5, p. 19 (note omise).

39. Id., p. 20.

40. (1828) 5 Russ. 288; 38 E.R. 1035.

41. Id., p. 292, E.R. p. 1037.

42. Voir, F.M. Whiteford, The Law Relating to Charities (London: Stevens and Haynes, 1878), p. 26 ("The gift in De Themmines) would now be held valid"). Mais voir T. Jarman, A Treatise on Wills, 4è éd. par S. Vincent (London: Henry Sweet, 1881), p. 208 ("Dans Themmines c. De Bonneval Sir J. Leach a fondé sa décision entièrement sur le motif que de permettre une telle publication serait contre la politique publique."); L.S. Bristowe, C.A. Hunt et H.G. Burdett, Tudor's Charitable Trusts, 4è éd. (London: Sweet and Maxwell, 1906), p. 45 (Un don pour la publication d'une thèse inculquant la doctrine de la suprématie papale, qui a été jugé nul dans De Themmines c. De Bonneval, serait probablement encore perçu comme étant inadmissible.)

43. (1851) 4 De G. & Sm. 467; 64 E.R. 916.

44. Id.

45. Thornton c. Howe (1862), 31 B. 14; 54 E.R. 1042.

46. Farewell c. Farewell (1892), 22 O.R. 573 (Ont. Ch. Div.).

47. Re Foveaux, (1895) 2 Ch. 501.

48. Re Villers-Wilkes, (1895) 72 L.T. 323.

49. Russell c. Jackson, (1852) 10 Hare 204; 68 E.R. 900.

50. Re Scowcroft, (1898) 2 Ch. 638.

51. Lewis c. Doerle, (1891) 25 O.A.R. 206 (Ont. C.A.).

52. L.S. Bristowe, C.A. Hunt et H.G. Burdett, Tudor's Charitable Trusts, 4è éd. (London: Sweet and Maxwell, 1906), p. 61.

53. Voir supra note 40.

54. Voir supra note 43.

55. Voir T. Jarman, A Treatise on Wills, 4è éd. par S. Vincent (London: Sweet and Maxwell, 1881), vol. 1, pp. 207-08; F.M. Whiteford, The Law Relating to Charities (London: Stevens et Haynes, 1878), pp. 23, 26; F.A.P. Hamilton, The Law Relating to Charities in Ireland (Dublin: Robert C. Gerrard, 1879), pp. 27-28.

56. A.D. Tyssen, The Law of Charitable Bequests (London: William Clowes and Sons, 1888).

57. Id., pp. 176-77.

58. Id., p. 177.

59. Sheridan, "Charitable Causes, Political Causes and Involvement," 2 The Philanthropist 5, 12 (1980).

60. A.D. Tyssen, The Law of Charitable Bequests 2è éd. par C.E. Shebbeare et C.P. Sanger (London: Sweet and Maxwell, 1921) voir ch. IX.

61. (1892), 22 O.R. 573 (Ont. Ch. Div.).

62. Id., p. 574.

63. Id., p. 580.

64. Id., pp. 580-81.

65. Id., pp. 581-82.

66. (1895) 2 Ch. 501 (Ch. Div.).

67. Id., p. 504.

68. Id., p. 507.

69. (1917) A.C. 406 (H.L.).

70. Voir supra note 430

71. Supra note 69, p. 442.

72. Supra note 69, p. 442.

73. Voir Tudor on Charities, 5è éd. par H.G. Carter et F.M. Grawshaw (London: Sweet and Maxwell, 1929), pp. 41-42; T. Jarman, A Treatise on Wills, 7è éd. par C.P. Sanger (London: Sweet and Maxwell, 1930), p. 194).

74. Voir les commentaires jurisprudentiels dans 33 Law Quarterly Review 300 (1917); 31 Harvard Law Review 289 (1918).

75. Re Tetly: National Provincial and Union Bank of England Ltd. c. Tetly (1923) Ch. 258, p. 262 (C.A.). (En obiter à la Cour de la Chancellerie, M. le juge Russell disait: "De subventionner un journal pour la promotion d'opinions politiques ou fiscales particulières serait un but patriotique aux yeux de ceux qui croient que le triomphe de ces opinions serait bénéfique à la communauté. Ce ne serait pas une application de fonds à une fin charitables." Puis le juge citait Lord Parker dans Bowman, supra note 69); C.I.R. c. Temperance Council of the Christian Churches of England and Wales (1926) 136 L.T. 27, 28 (K.B.) (Le juge Rowlatt affirmait, sans citer d'autorité: "il s'agit primordialement d'une fiducie pour obtenir une certaine ligne législative de réforme relative à la tempérance et si tel est le cas, je ne comprends pas pourquoi on soutiendrait que ce n'est pas une fiducie charitables."); C.I.R. c. Yorkshire Agricultural Society, (1928) IK.B. 611, 632 (C.A.) (On jugeait que les fins politiques de la société étaient ancillaires à ses fins charitables principales; par conséquent, son statut charitable fut maintenu sur ce motif; néanmoins, le juge Atkin, toujours sans citer d'autorité, indiquait: "Je ne puis imaginer qu'une société formée strictement en vue de surveiller la législation touchant l'agriculture et de donner des conseils sur celle-ci, ne serait pas une société à but charitable."); In Re Jone - Public Trustee c. Soul of Darendon (1929), 14 L.T.R. 259, 260 (Un don "à la Premiere League of the Conservative Cause" fut jugé non charitable, apparemment à cause de sa nature politique; aucune autorité ne fut citée.); In re Hood, (1931) Ch. 240 (C.A.) (Le but du don du testateur dans la présente cause, était : "d'aider la propagation des principes chrétiens ... et d'aider toutes mesures actives pour minimiser le trafic de l'alcool." La Cour d'appel a maintenu que le don était charitable étant donné que l'objet principal était l'avancement religieux.) Bonar Law Memorial Trust c. I.R.C. (1933), 46 L.T.R. 220 (K.B.) (Le don d'un manoir devant servir de centre éducatif au Parti conservateur fut jugé non charitable).

76. (1948) A.C. 31 (H.L.).

77. Voir In Re Strakosch, (1949) Ch. 529, 538 (C.A.) (Un don créant un fonds "pour raffermir les liens entre l'Union de l'Afrique du Sud et le pays du nord et, accessoirement, pour apaiser les tentions raciales entre les communautés de langue anglaise et hollandaise de l'Afrique du Sud" fut jugé non

charitable: "l'apaisement des tensions raciales à l'intérieur de la communauté est un problème politique ... "); Re Hopkinson, (1949) 1 All E.R. 347, 350 (Ch. Div.) (Un don "pour l'avancement de l'éducation des adultes ... selon les principes du mémoire du Parti travailliste, intitulé "Une question d'éducation au sein du Parti travailliste", fut jugé non charitable. Le juge Vaisey soulignait: "Le principe voulant que des buts et ambitions politiques, légitimes et réels, ne soient pas des buts charitables, est trop bien établi à présent pour que je m'en éloigne ou que j'élabore sur le point."); Animal Defence and Anti-Vivisection c. I.R.C. (1950), 66 L.T.R. 1091 (Ch. Div.) (Même si l'objet de la société en ce qui touche l'opposition à la vivisection pourrait être tenu pour éducatif, la preuve démontre que l'un de ses objets est d'obtenir l'abrogation de la Cruelty to Animal Act, 1876; par conséquent, son but était politique et non charitable.); In Re The Trusts of The Arthur McDonald Fund, (1957) 1 W.L.R. 81, 86 (Ch. Div.) (Il était allégué que lorsque "l'historique et les circonstances pertinentes sont pris en considération, il est évident que le but dominant était ... l'avancement des objets politiques de la société." Toutefois, le tribunal a maintenu qu'un examen plus en profondeur révélait qu'il s'agissait de l'avancement de l'éducation.); In Re Jenkins' Will Trusts, (1966) 1 ch. 249, 255 ("l'encouragement de l'adoption d'une loi du Parlement interdisant la vivisection n'est pas un but charitable, non seulement au motif que c'est un but politique, mais aussi parce que l'objet ultime recherché par la loi du Parlement en est un qui n'est pas reconnu en soi pas la loi comme étant un but charitable."); Badley c. Ferntuck, (1972) 1 W.L.R. 552, 558 (Ch. Div.) (Un don destiné à une campagne politique de protestation contre la politique gouvernementale d'arrêter de fournir du lait gratuitement aux écoliers fut jugé un but politique et, par conséquent, non charitable.); In Re Bushnell (1975) 1 W.L.R. 1596 (Ch. Div.) (Une fiducie "pour l'avancement et la propagation de l'enseignement de la médecine socialiste" fut jugé être un but politique.); McGovern c. Attorney-General (1981) 3 All E.R. 493 (Ch. Div.) (Les objets de Amnesty International, y compris l'aide aux prisonniers de conscience, et les efforts pour obtenir leur libération furent jugés politiques puisque, entre autres, ils appelaient des efforts pour tenter de changer les lois de pays étrangers.)

78. Farewell c. Farewell (1892), 22 O.R. 573 (Ch. Div.).

79. Lewis c. Doerle (1898), 25 O.A.R. 206 (Ont. C.A.).

80. Re Gwynne (1912); 5 D.L.R. 713 (Ont. H.C.).

81. Voir supra note 69.

82. Re Knight, (1937) 2 D.L.R. 285, 288 (Ont. S.C.).

83.

84. Voir également Re Loney (1953) 4 D.L.R. 539 (Man. Q.B.) (Un don "dans le but de promouvoir et de propager les doctrines du socialisme et de les enseigner" fut jugé non charitable.)

85. (1951) 2 D.L.R. 624, 636 (Sask. C.A.).

86. (1975), 64 D.L.R. (20 531 (Sask. C.A.).

87. (1981) 3 All E.R. 493 (Ch. Div.).

88. Id., p. 501.

89. Id., p. 514.

90. (1950), 66 T.L.R. 1091 (Ch.).

91. Id.

92. Id., pp. 1095-96.

93. (1928) 1 K.B. 611 (C.A.).

94. Id., p. 632.

95. Supra note 76.

96. Id., p. 61. Voir également p. 51 par le juge Wright, p. 56 par le juge Porter, p. 76 par le juge Normand.

97. (1931) 1 Ch. 240 (C.A.).

98. Id., p. 241.

99. Id., p. 252.

100. Supra note 87.

101. Id., p. 509.

102. Voir également Re Inman (1965) V.R. 238, 242, (S.C. de Victoria) par le juge Gowans, (Par conséquent, l'objet général est de prévenir la cruauté envers les animaux. C'est ce qui domine dans la déclaration des objets ... Rien dans les méthodes pour atteindre cet objet ne lui enlève son caractère. Il est vrai que l'une de ces méthodes, soit des efforts visant l'adoption d'une législation qui pourrait être jugée avantageuse, prise isolément serait un objet politique et rien de plus. Mais il ne s'agit que d'une façon d'atteindre le but fondamental principal, qui est la prévention de la cruauté envers les animaux.) Voir Sheridan, "Waiting for Goodman," 5 Anglo-American Law Review 153, 159-60 (1976).

103. Voir Drache, "Political Activities: A Charitable Dilemma," 2 The Philanthropist (No 4) 21 (1980).

104. Para. 149.1(1)(b).

105. Para. 149.1(1)(a).

106. I.C. 78-3, 7 février 1978. Reproduit dans A.B.C. Drache, Canadian Tax Treatment of Charities and Charitable Donations 2è éd. (Toronto: Richard De Boo, 1980), pp. 171-75.

107. Voir l'historique ci-dessus.

108. Supra note 106, para 2(b) et 3(a).

109. Supra note 106, para 2(b).

110. Re Patriotic Acre Funds (1951) 2 D.L.R. 627, 634 (Sask. C.A.).

111. Voir généralement une série d'articles par Sheridan: "Charity versus Politics," Anglo-American Law Review 47 (1973), "The Political Muddle - A Charitable View?" 19 Mal. L. Rev. 42 (1977), "The Charpol Family Quiz," 2 The Philanthropist, 14 (1977), "Charitable Causes, Political Causes and Involvement," 2 The Philanthropist 5 (1980). Voir également M. Chesterman, Charities, Trusts and Social Welfare (London: Weidanfeld and Nicobson), pp. 181-88; B. Nightingale, Charities (London: Allen Lane, 1974), ch. 2; D.W.M. Waters, Law of Trusts in Canada (Toronto: Carswell, 1974) pp. 494-97. Voir aussi les manuels dont il est fait mention dans la note en bas de page, Partie I du présent document.

112. (1948) A.C. 31 (H.L.). Commentaires sur la question dans 63 Law Quarterly Review 22 (1948), 204 Law Times 154 (1947), 11 Modern Law Review 223 (1948), 12 The Conveyancer and Property Lawyer 63 (1947).

113. Voir généralement les causes dont il est fait mention aux notes 38 à 40, supra.

114. Tyssen, supra note 21, p. 177.

115. Cité avec approbation par Lord Simonds dans National Anti-Vivisection Case (1948) A.C. 31 (H.L.); voir également Re Shaw (1957) 1 All E.R. 745.

116. H.G. Hanbury, Modern Equity, 6è éd. (London: Stevens, 1952) 6è éd., p. 228.

117. (1917) A.C. 406.

118. Id., p. 552.

119. Voir supra notes 56-60.

120. La citation suivante illustre bien la question:

> ... l'expression 'fin charitable' ... n'a certainement pas été appliquée à n'importe quelle fin qui est, de façon prédominante, à caractère politique. De soutenir le contraire imposerait aux tribunaux le devoir impossible de décider si une certaine ligne d'action politique serait bénéfique à la communauté.

Trustees for the Roll of Voluntary Workers c. Commissioners of Inland Revenue, (1942) Scottish 47, 55 par Lord Fleming.

121. Voir National Anti-Vivisection Society c. Inland Revenue Commissioners, (1948) A.C. 21 (H.L.), par Lord Simonds aux pages 61-62 et par Lord Wright aux pages 49-50, qui citen abondamment Lord Parker et Tyssen dans Charitable Bequests; McGovern c. Attorney General, (1981) 3 All E.R. (Ch. Div.) 493, 504.

122. Voir Farewell c. Farewell (1892), 22 O.R. 573, par Boyd, C.

123. Voir, par exemple, In re Murphey's Estate, 62 P. 2è 374, 375 (1936, Cal. S.C.).

124 Voir supra note 121.

125 Sheridan "Charitable Courses, Political Causes and Investments," The Philanthropist 5, 12 (1980).

126. Cotterrell, "Charity and Politics," 38 Modern Law Review 471, 474 (1975).

127. G.G. Bogert et G.T. Bogert, The Law of Trusts of Trustees 2è éd. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1964), sec. 378, pp. 182-83.

128. Supra note 121, pp. 62-63.

129. Annotation, "Validity of Charitable Trust to promote Change in Laws or Systems or Methods of Government," 22 A.L.R. (3è) 886, 888.

130. McGovern c. Attorney General, (1981) 3 All E.R. 493, 506, par le juge Slade).

131. Re Patriotic Acre Fund, (1951) 2 D.L.R. 624.

132. Re Co-operative College of Canada and Saskatchewan Human Rights Commission (1975), 64 D.L.R. (3è) 531.

133. La restriction sur les activités publiques des oeuvres de charité fut imposée aux États-Unis apparemment pour empêcher, entre autres, que des subventions soient versées pour le lobbying personnel. Voir ci-dessous.

134. Supra note 121, p. 52.

135. De dire le Professeur Sacks, les oeuvres de charité jouent leur rôle le plus crucial lorsqu'il s'agit de questions controversées:

> Le rôle de la philanthropie est particulièrement important pour faire concurrence au gouvernement, le complémenter et même le renverser lorsque la controverse est lourde. C'est alors que nous avons un besoin particulier d'initiatives pour créer et propager des idées et faire valoir différents points de vue et méthodes qui arrivent des nombreux centres de réflexion et d'expérimentation créatives, libres de l'uniformité que l'atmosphère de la responsabilité gouvernementale transforme souvent subtilement en conformité.

Sacks, "The Role of Philanthropy: An Institutional View," 46 Virginia L. Rev. 516, 531 (1960).

136. (1929), 45 T.L.R. 259 (Ch. Div.).

137. Id., p. 260.

138. (1949) 1 All E.R. 346 (Ch. Div.).

139. Id., p. 352.

140. (1933), 49 T.L.R. 220 (K.B.).

141. Re Loney (1953) 4 D.L.R. 439.

142. (1898) 2 Ch. 638 (Ch. Div.).

143. Id., pp. 641-2.

144. (1957) 1 W.L.R. 81 (Ch. Div.).

145. Id., p. 90.

147. McGovern c. A.-G. (1981) 3 All E.R. 493, 507 (Ch. Div.).

148. Aux États-Unis, les fiducies pour promouvoir la réussite de partis politiques particuliers sont généralement tenues pour non charitables. Voir Annotation, Validity and Construction of Testamentary Gift to Political Party, 41 A.L.R. (3d) 833 (1966).

149. (1949) ch. 529

150. Anglo-Swedish Society c. I.R.C. (1931), 147 T.L.R. 295 (La fiducie n'était pas charitable parce qu'elle "était une fiducie pour promouvoir une attitude d'esprit, une vue d'une nation par une autre", p. , par le juge Rowlatt).

151. McGovern c. A.-G. (1981) 3 All E.R. 493 (Ch. Div.).

152. Id., p. 507.

153 Id.

154. Id. Il citait Halbury c. Vardon (1851), 4 De G.S. Sm. 467, 64 E.R. 916, discuté supra vol. II.

155. Cet énoncé de la présente loi est incontestable. Néanmoins, comme question d'intérêt général, les auteurs de l'article sur les "oeuvres de charité" dans l'édition la plus récente de Halbury's Laws of England, 4è (London: Butterworths, 1974), vol. 5, para. 543, soulignent: "La promulgation de doctrines ou principes particuliers, qui ne sont pas normalement subversifs ni autrements pernicieux, et qui ne cherchent pas à faire avancer les principes d'un parti politique particulier ni à faire pression sur la législature pour atteindre un objet politique par des changements dans la loi du pays, peuvent être charitables." (Note omise). Ils continuent en disant: "La question de savoir si la promulgation d'une doctrine ou principe particulier sera ou non bénéfique au public relève du tribunal, qui doit se former une opinion selon la preuve devant lui." (Note omise). Cet énoncé de droit a été reporté presque verbatim depuis la première édition de Halsbury, sauf pour les qualifications. Voir Halsbury, The Laws of England (London: Butterworths, 1908), vol. 4, para. 182. En 1908, l'énoncé de droit était juste; il ne l'est plus.

156. (1949) 1 All E.R. 346 (Ch. Div.).

157. Id., p. 350.

158. (1949) Ch. 529.

159. Id., p. 538.

160. (1937) 2 D.L.R. 285 (Ont. S.C.).

161. (1975) 1 All E.R. 721; (1975) 1 W.L.R. 1596, 1605 (Ch. Div.).

162. Id., p. 1605.

163. Voir Annotation, "Validity of Charitable Trust to Promote Change in Laws or Systems or Methods of Government," 22 A.L.R. (3è) 886 (1966); American Law Institute, Restatement of Trusts 20 (St. Paul, Minn.: American Law Institute Publ., 1959) para. 374, commentaires p. 260 ("Changement dans la loi actuelle. Une fiducie peut-être charitable même si pour atteindre la fin pour laquelle elle a été créée implique un changement dans la loi existante. Si la fin de la fiducie est d'apporter des changements dans la loi par des moyens illégaux, comme la révolution, la corruption, le lobbying illégal ou en faisait des pressions inopportunes sur les membres

de la législature, la fin est illégale. Voir 377. Toutefois, le seul fait que la fin soit d'apporter un changement dans la loi, que ce soit de façon indirecte par l'éducation des électeurs afin de soulever un sentiment public en faveur du changement, ou par des efforts légitimes pour influencer les législateurs, ne l'empêche pas d'être un fin légale et charitable."); G.G. Bogert et G.T. Bogert, The Law Trusts and Trustees, 2è éd. (St. Paul, Minn.: West Publishing Co. 1964), vol. 4, para. 378, p. 181 ("Plusieurs décisions américaines et peut-être les causes les mieux motivées, déclarent que les fiducies qui recherchent l'amélioration gouvernementale en changeant les lois ou les dispositions constitutionnelles sont charitables, en autant que le disposant prévoie que les réformes seront poursuivies pacifiquement, par des moyens constitutionnels établis, et non au moyen d'une guerre, émeute ou révolution.") A.W. Scott, Trusts 2è éd. (Boston: Little, Brown and Co., 1956) para. 374.4, p. 2677. ("Aux Etats-Unis, la notion qu'une fiducie établie à une fin qui serait autrement charitable, ne peut pas avoir la qualité d'oeuvre de charité si l'atteinte de ses fins implique un changement dans les lois existantes, a presque généralement été rejetée. Plusieurs réformes ne peuvent être obtenues que par un changement de la loi, et il ne semble y avoir aucune raison valable pour soutenir que le fait que ces réformes ne peuvent être obtenues que par voie législative devrait les empêcher d'être des fins charitables valides."

164. Voir supra note 117.

165. Voir Friedland, "Pressure Groups and the Development of the Criminal Law, "dans P.R. Glasebrooke, éd. Reshaping the Criminal Law (London: Stevens, 1978) 202, 238 ("Le changement d'approche était sans doute attribuable à l'introduction au Canada, et à l'énorme expansion en Angleterre, du système d'impôt sur le revenu au cours de la Première guerre mondiale et aux effets que la désignation 'charitable' aurait sur leur responsabilité fiscale et sur celle de leurs supporters.").

166. Supra note 121, p. 225.

167. Armstrong c. Reeves (1890), 25 L.R. Ir. 325, 339.

168. Re Foveaux, (1895) 2 ch. 501.

169. Re Gynne, (1912) 5 D.L.R. 713 (Ont. H.C.).

170. Supra vol. 121.

171. Farewell c. Farewell (1892), 22 O.R. 573, 579.

172. C.I.R. c. Temperance Council of the Christian Churches of England and Wales (1926), 136 L.T. 27, 28 (K.B.).

173. La description dans le texte est tirée des ouvrages suivants: Borod, "Lobbying for the Public Interest - Federal

Tax Policy and Administration," 42 New York University Law Review 1087 (1967); Caplin et Timbie, "Legislative Activities of Public Charities," 39 Law and Contemporary Problems 183 (1975); Clark, "The Limitation on Political Activities: A discordant Note in the Law of Charities," 46 Virginia Law Review 439 (1960); Clark, "The Sierra Club, Political Activity, and Tax Exempt Charitable Status," 55 Georgetown Law Journal 1128 (1967); De Meter et Yochum, "Lobbying By Section 501(c)(3) Organizations Under the Tax Reform Act of 1976: A Proposal for Change," 30 Tax Lawyer 214 (1976); Dragna, "Environmental Organizations and Legislative Activity Restrictions: The 'Substantial' Deterrent to Environmental Protection," 9 Natural Resources Lawyer 673 (1976); Fogel, "To the I.R.S., 'Tis Better to Give and to Lobby," 61 American Bar Association Journal 960 (1975); Freeman, "The Poor and the Political Process: Equal Access to Lobbying," 6 Harvard Journal on Legislation 369 (1969); Garrett; "Federal Tax Limitations on Political Activities of Public Interest and Educational Organizations," 59 Georgetown Law Journal 561 (1971); Goetz et Brady, "Environmental Policy Formation and the Tax Treatment of Citizen Interest Groups," 39 Law and Contemporary Problems 211 (1975); Hauptman, "Tax Exempt Private Educational Institutions: A Survey of the Prohibition Against Influencing Legislation and Intervening in Political Matters," 37 Brooklyn L. Rev. 107 (1970); R.L. Holbert, Tax Law and Political Access: The Biais of Pluralism Revisited (Beverly Hills: Sage Publications, 1978); Jorling, "Information, the Tax Law and the Legislative Process," 48 Oregon L. Rev. 227 (1969); Liles et Blum, "Development of the Federal Tax Treatment of Charities," 39 Law and Contemporary Problems 6 (1975); "Limitations on Lobbying by Charitable Organiztions," une analyse préparée pour la Commission on Private Philanthropy and Public Needs, dans Research Papers (Washington: Department of the Treasury, 1977) vol. 5, p. 2945; Note, "The Revenue Code and A Charity's Political Activity of Foundations," 83 Harvard Law Review 1843 (1970); Note, "Political Activity and the Tax Exempt Organizations Before and After the Tax Reform Act of 1969," 38 George Washington Law Review 1114 (1970): Note, "The Tax Code's Differential Treatment of Lobbying Under Section 501(c)(3); A Proposed First Amendment Analysis," 66 Virginia Law Review 1513 (1980); Note, "Lobbying by Section 501(c)(3) Organizations Under the Tax Reform Act of 1976: A Proposal for Change," 20 Tax Law per 214 (1976); Pepper, Hamilton et Sheetz, "Legislative Activities of Charitable Organizations other than of Private Foundations," dans Commission on Private Philanthropy Foundations," dans Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Research Papers (Washington: Department of Treasury, 1977), p. 2917; Troyer, "Charities, Law Making and the Constitution: The Validity of the Restrictions on Influencing Legislation," 31 N.Y.U. Institute of Federal Taxation 1415 (1973); Wachtel, "David Meets Goliath in the Legislative Arena: A Losing Battle for an Equal Charitable Voice?" 9 San Diego Law Review 944 (9172); Walker

et Rothermal, "Political Activities and Tax Exempt Organizations Before and After the Tax Reform Act of 1969," 38 Geo. Wash. L. Rev. 1114 (1970).

174. Clark (1960), supra note 1, p. 446, n. 32.

175. 42F. 2è 184 (2è ligne 1930).

176. Id., p. 185.

177. Id., p. 18

178. Cité dans Holbert, supra note 1, p. 27.

179. Voir, en particulier, Clark (1960), supra note 1, p. 447.

180. Dans cette partie du document, toutes les références aux divisions statutaires sont à l'égard du U.S. Internal Revenue Code.

181. Reg. 1.501(c)(3) - 1(c)(3)(ii) à (iv).

182. Voir supra note 1.

183. Voir, en particulier, Holbert, supra note 1, pp. 31-49.

184. Pour une révision des arguments constitutionnels et de la législation principale alors en cours, voir Troyer, supra note 1.

185. Pour un résumé des diverses propositions législatives faite entre 1969 et 1976, ainsi qu'une reproduction des principaux projets de loi présentés au Congrès, voir Pepper, Hamilton et Sheetz, supra note 1.

185.
(a) Article 4945.

186. Hyslop et Ebell, "Public Interest Lobbying and the Tax Reform Act of 1976," 7 Environmental Law 283 (1977); Montgomery, "Lobbying by Public Charities Under the Tax Reform Act of 1976: The New Elective Provisions of Section 501(h) - Safe Harbour or Trap for the Unwarry?" 56 Taxes 449 (1978); Nix, "Limitations on the Lobbying of Section 501(c)(3) Organizations - A Choice for the Public Charities," 81 West Virginia Law Review 407 (1978); Shrekgast, "Political Lobbying of Exempt Organizations," 37 New York University Institute on Federal Tax Action, ch. 26 (1978). Washburn, "New Taxt Act Defines 'Substantial' Lobbying - But Charities Must Elect to be Covered," 55 Taxes 291 (1977); Whaley, "Political Activities of Section 501(c)(3) Organizations," (1977) Southern California Tax Institute 195; Weithorn, "Practitioners" Planning Guide to the New Lobbying Rules for Public Charities," 47 Journal of Taxation 294 (1977).

187. L'article 170 prévoit la déductibilité des contributions à ces organismes. Il prévoit également qu'une contribution fait à un organisme ne sera pas déductible si celui-ci est "disqualifié pour l'exemption fiscale en vertu de l'article 501(c)(3) pour avoir essayé d'influencer la législation" ou pour être "intervenu dans une campagne politique," Article 1970(a)(2)(D).

188. Voir Troyer, supra note 1.

189. Taxation With Representation c. U.S., 585 F. 2è 1219 (4è Circ. 1978).

190. Taxation With Representation of Washington c. Regan, 676 F. 2è 715 (D.C. Circ. 182).

191. Article 501(c)(19).

192. 544 F. Supp. 471 (1982).

193. The Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Giving in America: Forward a Stronger Voluntary Sector (1975), pp. 179-82.

194. Voir supra note 193. Les écrits sur ce concept de l'évolution du rôle du secteur volontaire dans l'Etat-providence sont, bien sûr, volumineux. Mais il y a trois déclarations de poids dans les travaux de recherche suivants, préparés pour la Commission Filer: Asher 1069, "Public Needs, Public Policy, and Philanthropy: An Analysis of the Basic Issus and Their Treatment by the Commission on Private Philanthropy and Public Needs"; Carry 1110, "Philanthropy and the Powerless"; p. 795 Mavity and Ylvisasher, "Private Philanthropy and Public Affairs." Ces études sont publiées dans Research Papers (Washington: Department of the Treasury, 1977), pp. 1069, 1110, 795 respectivement. Voir aussi, People in Action, supra note 2.

195. Voir, généralement, Lustgarten, "Tax Reductions for Political Advertising: A Footnote to the Referendum," (1977) British Tax Review 337.

196. 358 E.-U. 498, 513 (1959).

197. Voir, généralement, Bostick, "Prop. Regs. on Grassroots Lobbying: Analysis of the Area and Special Problems Involved," Journal of Taxation 332 (1981); Bochm, "Taxes and Politics," 22 Tax Law Review 369 (1967); Cooper, "The Tax Treatment of Business Grassroots Lobbying: Defining and Attaining Public Policy Objectives," 68 Columbia Law Review 801 (1968); Krebs, "Grassroots Lobbying Defines: The Scope of I.R.C. Section 162(e)(2)(B)," Taxes 516 (1978); Note, "Deducting Business Expenses Designed to Influence Governmental Policy as 'Ordinary and Necessary': Cammarano c. United States and a Bit Beyond," 69 Yale L.J. 1017 (1960); Note, "Tax Subsidies

for Political Participation," 31 Tax Lawyer 461 ( ); et Weaver "Taxes and Lobbying — The Issue Resoled," George Washington Law Review 938 ( ).

198. M. Chesterman, Charities, Trusts and Social Welfare (London: Weidenfeld and Nicobson, 1979), p. 159.

199. Procès-verbaux des témoignages devant le Comité des Dépenses, 12 mai, 1975, p. 312, par M. Hamilton.

CHAPITRE 3: LE PROCESSUS D'ENREGISTREMENT

INTRODUCTION

La reconnaissance d'un organisme comme oeuvre de charité aux fins de l'impôt soulève des problèmes d'acception et de procédure. Dans le premier cas se pose la question de la définition juridique de charité, ce que nous avons déjà examiné dans les chapitres 1 et 2. Dans le deuxième cas, il s'agit de la procédure à suivre pour déterminer si un organisme a des objets charitables. Etant donné le faible nombre de cas qui sont amenés devant les tribunaux sur la définition de charité, les procédures qui gouvernent la reconnaissance officielle d'une oeuvre de charité sont aussi importantes que la définition juridique elle-même.

L'historique ci-dessous permettra de situer dans une certaine perspective le problème de l'enregistrement des oeuvres de charité.

Revenu Canada reçoit environ 3 500 demandes d'enregistrement par an. Elles sont examinées par un personnel d'environ 35 personnes. Le processus se déroule de manière relativement peu formelle. La circulaire d'information no 80-10 indique les documents exigés pour l'enregistrement comme oeuvre de charité; cela comprend une formule de demande d'enregistrement, des relevés financiers, les statuts de la société et un énoncé de ses buts et objectifs. Dès réception de ces documents, un agent du Revenu les examine et s'ils posent des problèmes, il prend contact par téléphone ou par lettre avec le demandeur. Revenu Canada aide un grand nombre de requérants à remplir les formulaires correctement. A l'heure actuelle, si aucune difficulté ne survient, l'enregistrement d'un requérant sera complété dans quelques semaines. Si les formules ne sont pas bien remplies ou des renseignements supplémentaires sont nécessaires, le délai peut être beaucoup plus long. Il faut, en moyenne, de trois à quatre mois pour compléter le processus d'enregistrement.

Au départ, environ 12% des candidatures sont rejetées. Près de 2% de celles-ci sont présentées de nouveau et finalement approuvées. Les autres 10% sont définitivement rejetées. Dans la plupart de ces cas, il s'agit d'organismes dont les buts ne sont manifestement par charitables; par exemple, un club sportif, une fraternité ou un club visant le mieux-être de ses membres, ou tout autre organisme essentiellement créé pour profiter surtout à ses membres. Un petit nombre de candidats sont refusés parce que leurs objectifs sont politiques. Au cours des neuf dernières années, seulement sept organismes ont fait appel de la décision de Revenu Canada de ne pas les enregistrer. Toutes ces causes sont encore en instance. L'enregistrement de ces organismes fut refusé pour deux motifs: leurs objets étaient politiques ou ils prévoyaient des bénéfices pour leurs membres.

Une fois que l'organisme est enregistré, le gouvernement n'exerce à peu près aucune surveillance sur ses activités. Pour maintenir son statut de charité, l'organisme doit consacrer un certain pourcentage de ses fonds à des activités charitables et déposer un relevé annuel d'information auprès de Revenu Canada.1 Toutefois, les 35 membres du personnel de Revenu Canada affectés à la division des organismes exonérés d'impôt ont très peu de temps à consacrer à la surveillance des activités des oeuvres de charité enregistrées. Les vérifications effectuées par les bureaux de district sont très sporadiques. Revenu Canada n'a tout simplement pas les ressources nécessaires pour surveiller les activités des oeuvres.

Contrairement à la pratique canadienne, l'Angleterre a un organisme gouvernemental spécial, la Charity Commission, qui surveille d'assez près les organismes de charité. Ses fonctions vont beaucoup plus loin que le simple enregistrement. Outre ses fonctions quasi-judiciaires, la Commission surveille le secteur volontaire dans son ensemble et lui apporte son aide. Cependant, pour s'acquitter de ses fonctions, elle dispose d'un personnel de plus de 400 personnes, dont plusieurs ont une formation juridique.2 Bien que les États-Unis n'aient pas d'organisme équivalant à la Commission britannique, l'Internal Revenue Service surveille les oeuvres de charité de façon systématique et y consacre considérablement plus de ressources que ne le fait Revenu Canada.3

Il va sans dire que nous ne commencerons pas ici à énumérer les arguments pour et contre une certaine forme de commission nationale dont les fonctions seraient la réglementation des organismes de charité. Le point à garder à l'esprit est qu'en recommandant l'adoption de nouvelles règles juridiques à l'endroit de ces derniers. L'appareil administratif actuellement en place est très restreint face aux problèmes qui pourraient surgir.

Pour enregistrer et désenregistrer les oeuvres de charité, un bon nombre de suggestions ont été faites. Nous les passons en revue ci-dessous sous les rubriques interrogatives suivantes:

A. Aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu, quel organisme gouvernemental devrait établir au départ si les objets d'un organisme sont des objets charitables?

B. Un conseil consultatif, formé en partie de membres du secteur volontaire, devrait-il être nommé pour conseiller l'organisme gouvernemental responsable de l'enregistrement des oeuvres de charité?

C. Les mesures suivantes pourraient-elles améliorer le processus d'enregistrement: système de publication de décisions, droit d'un organisme enregistré de demander une déclaration des activités des oeuvres de charité, dépôt de rapports d'information plus complets, et ainsi de suite?

D. Lorsqu'un organisme se voit au départ refuser son enregistrement comme oeuvre de charité, à quelle procédure d'appel devrait-il avoir droit?

A. Établissement initial du statut de charité

Compte tenu que plusieurs dispositions fiscales sur les oeuvres de charité visent plutôt la réglementation que la perception du revenu, il n'est pas certain que ce soit Revenu Canada qui devrait être l'organisme fédéral principal de surveillance de la philanthropie. En fait, il y a cinq ans, dans son rapport intitulé Gens d'action (qui a déclenché le débat au Canada sur le rôle du secteur volontaire) le Conseil consultatif national sur l'action volontaire recommandait au gouvernement du Canada que:

> La responsabilité de l'enregistrement et du désenregistrement des associations charitables soit transférée de Revenu Canada, dont le seul champ d'action est de percevoir le revenu, au Secrétariat d'État, dont le champ d'action est une peu plus large. Le Ministère devrait autoriser et encourager une vision plus flexible d'objets et d'activités qui sont dans l'intérêt général de la communauté.[4]

Il apparaît que la recommandation du Conseil consultatif national en contienne deux. D'une part, que la définition de charité soit élargie. D'autre part, si on le faisait, que le processus d'enregistrement soit transféré au Secrétariat d'État, au motif que, "compte tenu de son mandat, (il) a une perspective plus large."[5] En présumant que la définition de charité reste la même, le rapport ne donne aucune raison pour laquelle le processus d'enregistrement devrait passer de Revenu Canada au Secrétariat d'État.

Toutefois, même si la définition de charité devait rester la même, il y a plusieurs raisons d'enlever les fonctions relatives à l'enregistrement à Revenu Canada et de les transférer au Secrétariat d'État ou à tout autre organisme pertinent: (1) étant donné que la fonction fondamentale de Revenu Canada est de percevoir des revenus, celui-ci est susceptible d'accorder une priorité moindre à l'enregistrement des oeuvres de charité; (2) il est peu probable que le personnel de Revenu Canada comprenne des gens qui ont une formation juridique ou dans les arts libéraux en général qui seraient sensibilisées aux besoins du secteur volontaire; et (3) Revenu Canada est mal placé pour fournir aux organismes charitables l'assistance dont ils ont besoin, ou assumer le leadership nécessaire à une meilleure administration des oeuvres de charité.

Ces suggestions doivent être évaluées au regard de l'importante considération suivante: la surveillance gouvernementale des oeuvres doit rester non partisane, objective et non idéologique. Revenu Canada semble avoir une bonne réputation à cet égard. Certaines de ses caractéristiques organisationnelles contribuent sans doute à le garder relativement plus à l'abri de l'influence partisane. Du fait que Revenu Canada soit vu comme étant non partisan, les questions politiques sensibles qu'il est appelé à résoudre sont plus aptes à être perçues comme des solutions légitimes. Tel ne serait peut-être pas le cas si l'enregistrement des oeuvres de

charité devait être confié à un organisme plus en vue et plus isolé. En outre, dans les cas où le processus d'enregistrement est retardé par des détails ou autres complications, compte tenu des engagements gouvernementaux, ces problèmes pourraient être réglés aussi efficacement en améliorant le processus d'enregistrement de Revenu Canada, qu'en établissant un nouvel organisme.

La suggestion d'un organisme distinct pour octroyer l'enregistrement semble provenir en partie de l'expérience anglaise. En Angleterre, ce sont les commissaires préposés aux oeuvres de charité qui s'occupent, du moins au départ, de l'enregistrement des fiducies charitables. Aux fins fiscales, leurs décisions sont sujettes à révision par l'Inland Revenue. Néanmoins, la Commission est responsable de l'application d'un éventail de règlements visant les oeuvres de charité. Il serait difficile de transférer seulement une partie de ces fonctions à une commission semblable. En fait, même à l'intérieur de la Commission, la décision administrative ultime d'accorder ou non l'enregistrement est confiée à des avocats.6

Dans la plupart des juridictions, la question de savoir si un organisme est charitable relève d'abord des agents du revenu. Et à moins qu'une sorte de commission nationale des oeuvres de charité ne soit mise sur pied, ou que la définition de charité ne soit considérablement modifée, on ne gagnerait pas grand chose, et on risquerait beaucoup, en enlevant à Revenu Canada la responsabilité de l'enregistrement des organismes de charité.

B. Nomination d'un conseil consultatif

En vue d'améliorer le processus d'enregistrement, certains organismes ont recommandé qu'un conseil consultatif composé de fonctionnaires et de membres du secteur volontaire soit mis sur pied par le Ministre du Revenu. Il aurait pour fonction de réviser les demandes d'enregistrement litigieuses et d'examiner les cas de révocation possibles, puis de recommander au Ministre les mesures appropriées. Les recommandations du conseil ne seraient formulées qu'à titre de conseils; toutefois, bien que le Ministre ne serait pas tenu de les suivre, d'aucuns ont affirmé que "le refus de ce faire pourrait avoir des conséquences politiques." Le but de la participation du secteur volontaire au conseil consultatif serait de sensibiliser davantage le Ministre aux préoccupations de ce groupe (le secteur volontaire) en ce qui concerne l'impact des décisions de refuser ou de révoquer l'enregistrement.

C'est le Conseil consultatif national sur l'action volontaire qui a le premier fait cette recommandation au gouvernement du Canada. Dans son rapport intitulé, Gens d'action, il recommandait:

> *Qu'une commision indépendante de trois membres soit créée afin de réviser les demandes d'enregistrement rejetées et les révocations de*

> statut enregistré, à la demande de l'association volontaire en cause ou du Ministre, et de recommander au Ministre les mesures appropriées qu'il devrait prendre quant à l'enregistrement des associations susmentionnées.8

Il continuait en indiquant que "la commission ne devrait pas être considérée comme un substitut à tout autre recours en appel," mais que son but unique soit plutôt "d'apporter une nouvelle perspective aux questions sur l'enregistrement."

Si l'on continue de regarder la question de ce que constituent des fins charitables comme une question juridique, il est difficile de concevoir l'utilité que pourrait avoir ce conseil consultatif. La prémisse que la définition de charité devrait, en fait, être une question politique semble implicite dans la suggestion. C'est-à-dire que la recommandation de mettre sur pied un conseil consultatif composé en partie d'experts du domaine du bien-être social, pour aider Revenu Canada à établir ce que constitue une oeuvre de charité, semble confondre deux approches assez différentes de la définition d'objets charitables. Une approche consiste en un système d'enregistrement discrétionnaire axé au maximum, par exemple, sur les besoins contemporains. En vertu de ce système, il serait logique qu'un comité d'experts aide à établir les mérites d'un enregistrement. Ce tribunal de spécialistes serait libre de toute doctrine de précédents et s'appuierait sur des directives que le Secrétariat d'État pourrait fournir. Mais en vertu de ce système, il est peu probable que les tribunaux puissent continuer à agir en tant qu'arbitres ultimes sur le statut de charité. Ils sont appelés à établir du droit nouveau et à exercer un pouvoir discrétionnaire. Or, leur méthodologie est très différente de celle que le tribunal spécial serait présumément appelé à appliquer. Cette question a été examinée dans le chapitre 1 du présent document.

Dans la mesure où le but d'un conseil consultatif ne serait que d'aviser Revenu Canada des faits relatifs à de nouvelles fins, il y aurait peut-être de meilleures méthodes d'y arriver. Par exemple, en préparant des directives ou une règle générale sur une nouvelle question, Revenu Canada pourrait faire circuler des propositions invitant les commentaires du public. De cette façon, les vues de toutes les personnes intéressées pourraient complémenter sa propre expertise.

C. Mesures possibles pour améliorer le processus d'enregistrement

Outre la nomination d'un conseil consultatif, plusieurs autres suggestions ont été faites à diverses époques en vue d'améliorer le processus d'enregistrement des organismes de charité. Il est évident qu'un processus juste et efficace est d'importance capitale à la vitalité du secteur volontaire. Il arrive souvent que des groupes d'individus relativement peu informées (sur les affaires bureaucratiques) poursuivent des fins charitables, et

leurs impulsions philanthropiques ne devraient pas être étouffées par un processus d'enregistrement difficile, long et injuste. Des améliorations possibles dans le processus sont résumées ci-dessous.

1. Publication de décisions. La possibilité que Revenu Canada publie ses décisions dans des cas d'enregistrement marginaux est à considérer. Ces décisions traiteraient, bien sûr, des faits généraux d'une situation, sans révéler l'identité de la partie requérante. Elles permettraient d'évaluer si Revenu Canada est capable de garder un équilibre entre la prudence et l'inspiration. La publication de ces décisions prend d'autant plus d'importance qu'une grande partie du droit dans ce domaine se fait au niveau administratif. Aux États-Unis, ces décisions sont publiées, et en Angleterre les commissaires préposés aux oeuvres de charité publient fréquemment dans leurs rapports annuels les directives générales qu'ils suivent dans des domaines contentieux.

2. Déclaration des activités. À l'heure actuelle, un des problèmes de Revenu Canada est qu'il ne dispose souvent que d'une déclaration générale des objets de nouveaux organismes qui demandent leur enregistrement. En Angleterre, le rapport Goodman contenait la suggestion suivante:

> Nous croyons qu'il serait souhaitable que les commissaires préposés aux oeuvres de charité examinent la possibilité d'exiger qu'un nouvel organisme qui demande son enregistrement produise une déclaration, en termes généraux, de la façon dont il entend poursuivre ses buts. La déclaration ne serait pas incorporée à l'instrument qui le régit et, par conséquent, ne l'empêcherait pas de changer ses méthodes; mais s'il les changeait, il devrait déposer une déclaration additionnelle auprès des commissaires qui serait, dans une mesure raisonnable, disponible pour inspection publique. Si cette proposition était adoptée, elle aiderait les commissaires à comparer la performance de l'oeuvre avec sa déclaration d'intentions lors de la révision de ses activités et, avec le rapport annuel, que nous proposons plus loin dans le présent rapport et qui devrait accompagner les déclarations financières, faciliterait la surveillance des oeuvres de charité.[7]

3. Rapports complets. Il est étonnant de constater jusqu'à quel point il y a peu d'information disponible au public sur la perception et l'utilisation des fonds de charité. Les données d'ensemble sur les dépenses des oeuvres ne sont pas disponibles et les rapports ne contiennent pas suffisamment d'information pour que le public puisse évaluer le travail qu'elles font. Cette information est importante. On devrait peut-être affecter plus de personnel et de fonds à Revenu

Canada afin qu'il puisse recueillir et analyser de plus amples renseignements sur les organismes de charité.

4. Modèles. En Angleterre, après une étude de la Commission des oeuvres de charité, le Comité des dépenses faisait la recommandation suivante:

> Malgré les assurances des commissaires préposés aux oeuvres de charité, nous ne sommes pas convaincus que rien de plus ne peut être fait pour éviter les délais interminables. Nous estimons qu'ils pourraient et devraient avoir une procédure d'enregistrement plus rapide, et ce, par une approche administrative nouvelle dans les limites du budget actuel. Nous croyons qu'il serait possible qu'ils se fassent divers modèles de fiducies pour différentes situations. Ces modèles devraient être distribués à tous les organismes et aux personnes qui pourraient y être intéressées, les autorités locales notamment, et devraient comprendre des dispositions pour la modification d'une fiducie lorsque celle-ci nécessite une mise à jour.[10]

Cette recommandation soulève une autre question, à savoir si les efforts de Revenu Canada pour expliquer les procédures au public sont suffisants. Dans Gens d'action, le Conseil consultatif national faisait remarquer "Plusieurs groupes ne savent pas comment faire une demande d'enregistrement d'une oeuvre de charité. Il s'agit peut-être d'un premier contact avec le gouvernement ou avec le processus légal. A l'heure actuelle, les procédures ne sont pas suffisamment claires et trop est laissé à la discrétion ministérielle, ce qui accentue la nature subjective du processus. On devrait faire circuler ces renseignements autant que possible."11 En outre, Revenu Canada pourrait organiser des colloques et mettre sur pied des programmes éducatifs à travers le pays afin de permettre au public de se familiariser avec les procédures et les responsabilités des organismes de charité enregistrés.

5. Personnel. Dans ses prévisions budgétaires, le Ministère ignore jusqu'à un certain point la division de l'enregistrement, peut-être parce que celle-ci ne perçoit pas de revenu. Il se peut également qu'il soit difficile de recruter du personnel à des échelons inférieurs, dû au fait que la division n'est pas lucrative, en ce qu'elle offre peu de débouchés. Par exemples, les membres du personnel qui ont une formation légale sont très peu nombreux, sinon totalement absents. Aux Etats-Unis, au contraire, dans le but d'apporter des perspectives nouvelles, le Technical Office's Exempt Organization Branch se fait un devoir d'embaucher des gens de l'extérieur. Il arrive souvent que les nouveaux membres du personnel soient de jeunes avocats qui viennent d'être admis au Barreau. La division recherche des candidats qui ont une

formation dans les arts libéraux ou une expérience plus générale que les employés typiques du Revenu. Il arrive souvent que les membres du personnel aient travaillé auprès de sociétés d'aide juridique, gouvernements municipaux et autres organismes gouvernementaux, comme défenseurs publics ou à des programmes de conservation de l'Etat.

Ces quelques moyens suggérés pour améliorer le processus d'enregistrement ne sont offerts qu'à titre d'exemples, et non pas en tant que propositions. Il s'agit de démontrer que le processus d'enregistrement pourrait être amélioré à l'intérieur de l'encadrement existant, sans mesures draconiennes comme transférer les responsabilités à un autre organisme ou nommer un conseil consultatif.

D. Appels des décisions de Revenu Canada sur l'enregistrement

À l'heure actuelle, un organisme qui s'est vu refuser son statut, ou une oeuvre de charité dont l'enregistrement a été révoqué, doivent interjeter appel directement à la Cour d'appel fédérale.12 Un appel à un niveau aussi élevé est coûteux et demande beaucoup de temps. Le fait que la Cour n'ait entendu aucun appel d'une décision de Revenu Canada dans les derniers dix ans en est une bonne preuve. La vaste majorité des oeuvres de charité n'ont tout simplement pas les moyens de loger un appel de cette nature.

Deux suggestions relatives au processus d'appel ont été avancées à différentes époques. En premier lieu, il fut recommandé de permettre une sorte d'appel administratif de la décision initiale de Revenu Canada d'enregistrer ou de désenregistrer une oeuvre de charité. Deuxièmement, plutôt qu'un appel directement à la Cour d'appel fédérale, la loi devrait prévoir un appel à la division de première instance de la Cour fédérale. Ces recommandations pourraient être alternatives ou on pourrait adopter les deux.

Avant de revoir ces possibilités, il convient de noter qu'une réforme dans ce domaine est devenue impérative suite à une cause récente. Dans Renaissance International c. MNR,13 il fut jugé qu'en vertu de la procédure actuelle, le requérant était victime d'un déni de justice naturelle. Renaissance International, un organisme religieux fondamentaliste et une oeuvre de charité enregistrée, s'était engagé dans diverses activités que Revenu Canada considérait être des activités politiques.14 Conformément à l'alinéa b) du paragraphe (1) de l'article 168 de la Loi de l'impôt sur le revenu, Revenu Canada15 avait avisé l'organisme de son intention de révoquer son enregistrement. En vertu de l'alinéa b) du paragraphe (2) de l'article 168, après 30 jours de la mise à la poste de l'avis, à moins que la Cour d'appel fédérale n'accorde une prolongation de délai parce que l'organisme interjette appel de la décision de Revenu Canada, celui-ci peut publier une copie de l'avis dans la Gazette du Canada. Dans un tel cas, l'enregistrement de l'organisme sera révoqué. Dans la cause qui nous préoccupe, Renaissance International avait déposé un avis d'appel

auprès de la Cour d'appel fédérale dans les 30 jours, et avait obtenu une prolongation du délai de révocation de son enregistrement.

À l'audition initiale du 17 novembre 1982, devant la Cour d'appel fédérale, la cause ne fut pas plaidée au fond. Renaissance International plaida plutôt que l'avis de Revenu Canada de son intention de révoquer son enregistrement devait être rejeté. Il argumentait ainsi au motif qu'en envoyant la lettre, Revenu Canada ne s'était pas conformé aux exigences de la justice naturelle. Il soutenait qu'en vertu de l'article 168 de la Loi de l'impôt sur le revenu, Revenu Canada exerçait une fonction quasi-judiciaire et que, par conséquent, conformément aux règles de justice naturelle, il aurait dû l'aviser de la cause contre lui et lui accorder une audition entière au cours de laquelle il aurait pu se défendre et présenter sa propre preuve. La Cour d'appel fédérale a maintenu cette assertion.

Ce cas établit clairement que les procédures relatives à un appel d'une décision de Revenu Canada portant sur l'enregistrement doivent être modifiées pour assurer la justice procédurale. On doit tout au moins tenir une audition pour préparer un dossier sur la preuve. Ce qui pourrait se faire simplement en s'assurant de transmettre à l'oeuvre de charité les raisons du désenregistrement et lui accorder l'occasion de se défendre et de présenter sa preuve devant un agent de Revenu Canada. Toutefois, une procédure d'appel plus formelle serait peut-être souhaitable.

1. Appels au niveau administratif

A l'heure actuelle, Revenu Canada prévoit une procédure d'appel au niveau administratif pour les contribuables qui s'objectent à leurs avis de cotisations. Il pourrait prévoir une procédure semblable, de laquelle il préparerait un dossier, pour les oeuvres de charité qui veulent s'opposer aux décisions portant sur l'enregistrement.

Pour une procédure plus formelle au niveau administratif, on pourrait mettre sur pied un tribunal spécial d'appel. Il y a huit ans,16 le Comité des dépenses faisait la même recommandation en Angleterre. Il proposait "qu'un tribunal des oeuvres de charité, composé de personnes estimées, soit établi pour entendre spécifiquement les appels des décisions des commissaires préposés aux oeuvres de charité et du Inland Revenue" relatives aux demandes d'enregistrement. On critiqua la recommandation en soutenant qu'il ne s'agirait que d'une autre échappatoire pour les oeuvres de charité, et que le nouvel organisme ferait vraisemblablement mal le travail de la Haute cour.17 Néanmoins, le rapport Goodman contenait, un an plus tard, une recommandation semblable:[18]

> Nous estimons que les appels des décisions administratives des commissaires préposés aux oeuvres de charité devraient être interjetés devant un tribunal dont seul le président

> aurait une formation juridique, et devant lequel les appelants présenteraient eux-mêmes leur cause ou avec l'aide d'un ami ou d'un conseiller juridique. Il y aurait toujours un droit d'appel des décisions de ce tribunal sur des points de droit.

Si un tribunal administratif d'appel devait être interposé entre les agents de Revenu Canada et une cour de justice, il faudrait alors en définir la nature et la composition. Il serait difficile à structurer, étant donné le nombre relativement petit d'appels qu'il serait appelé à entendre. La solution évidente serait d'élargir la juridiction de la Commission de révision de l'impôt, pour lui permettre d'entendre les appels des décisions portant sur l'enregistrement et la révocation d'enregistrement. Toutefois, cette solution ne répondrait pas à la demande voulant que des membres d'expérience du secteur volontaire siègent sur le tribunal. Mais, abstraction faite de ce point, ce serait un moyen commode et peu coûteux d'instaurer un recours d'appel des décisions administratives.

2. Appels à la Cour fédérale, division de première instance

Qu'une procédure formelle d'appel au niveau administratif soit prévue ou non, il faudra décider si l'appel à une cour de justice devrait être interjeté directement à la Cour d'appel fédérale ou à la Cour fédérale, division de première instance.

En vertu de la présente loi, deux raisons ont probablement fait pencher la balance en faveur de la Cour d'appel fédérale. D'une part, la décision procède sans doute de l'importance, pour une oeuvre de charité, d'obtenir une décision finale rapide sur cette question. Cela est non seulement important pour l'organisme en cause qui s'est engagé dans des activités politiques, mais aussi pour Revenu Canada, parce qu'une fois son enregistrement révoqué, l'organisme peut se prévaloir de l'alinéa b) du paragraphe (2) de l'article 168 de la Loi de l'impôt sur le revenu pour retarder la révocation jusqu'à ce que les tribunaux en arrivent à une décision finale. Dans l'intervalle, l'organisme peut continuer à recueillir des fonds. Dans Renaissance International, la Cour d'appel fédérale a mis plus de deux ans avant d'entendre la cause. Si les oeuvres de charité devaient premièrement pouvoir interjeter appel devant la Commission de révision de l'impôt, et ensuite entrer dans le système judiciaire régulier, elles pourraient facilement retarder une révocation pendant 5 ou 6 ans. D'autre part, la décision d'accorder un recours directement à la Cour d'appel fédérale reflète sans doute le fait que la question de savoir si un organisme a des objets charitables en est une habituellement purement légale, qui peut-être décidée sans qu'il soit nécessaire de soumettre une preuve. Par conséquent, dans la plupart des cas, une audition de la nature d'un procès n'est pas nécessaire.

Néanmoins, il ne fait aucun doute qu'un appel direct à la Cour d'appel fédérale cause des difficultés. Il prend plus de temps, est plus compliqué et plus coûteux qu'une audition à un niveau inférieur. En outre, dans certaines causes où il s'agit d'une révocation d'enregistrement, il pourrait être nécessaire d'entendre la preuve et de préparer un dossier. Tel était le cas dans Renaissance International. De façon générale, la procédure devant la Cour d'appel ne permet pas de s'engager dans la découverte des faits. Par ailleurs, s'il y avait un appel formel au niveau administratif, ou si un dossier était préparé avant que Revenu Canada révoque l'enregistrement d'une oeuvre de charité, ces objections à un appel direct à la Cour d'appel fédérale deviendraient moins sérieuses.

Si les appels étaient portés devant la division de première instance de la Cour fédérale, on pourrait prévoir une audition sommaire spéciale quelconque afin de hâter les auditions et garder les dépenses à un minimum. A cet égard, l'expérience américaine est instructive. Aux Etats-Unis, jusqu'à tout récemment, les organismes ne pouvaient pas interjeter appel directement d'une décision du I.R.S. de ne pas les enregistrer comme organismes exonérés d'impôt. La révision judiciaire de ces décisions n'était disponible que lors de l'évaluation fiscale. Donc, un organisme qui voulait contester le refus d'un statut d'exemption devait, par exemple, trouver un donateur disposé à faire une contribution, réclamer une déduction et contester le refus de la déduction. Les commentateurs ont sévèrement critiqué ce refus de permettre une révision judiciaire directe sur une demande d'exemption. En 1977, la loi était modifiée pour autoriser, entre autres choses, que des jugements déclaratoires soient prononcés sur la classification de certains organismes exonérés.19 Or, un organisme peut maintenant obtenir une révision judiciaire du défaut de l'I.R.S. d'agir sur sa demande d'exemption, ou d'une décision défavorable, ou de la révocation d'une décision favorable. L'action peut-être entamée devant un tribunal de taxation, la Cour de district pour le District de Columbia, ou la Cour des créances. La Cour de taxation a émis des règles détaillées visant les actions en jugement déclaratoire, qui prévoient que les décisions seront prises sur la base du "dossier administratif" (c'est-à-dire, des documents et autres énoncés soumis à l'I.R.S.).20 En outre, la procédure est traitée de façon à ce que les appels soient entendus rapidement et soient relativement peu coûteux.

NOTES

1. Voir, en général, sur les diverses exigences sur les dépenses et les rapports, J.J. Coombs, Charities and Charitable Donations: An Evaluation of Canadian Tax Treatment (Don Mills, Ont.: CCH, 1978), A.B.C. Drache, Canadian Tax Treatment of Charities and Charitable Donations 2è éd. (Toronto: Richard De Boo, 1980).

2. Voir, en général, sur le rôle et l'historique de la Charity Commission Spuhler, "The System for Regulation and Assistance of Charities in England and Wales, with Recommendations on the Establishment of a National Commission on Philanthropy in the United States," dans Commission on Philanthropy in the United States," dans Commission on Private Philanthropy and Public Needs, Research Papers (Washington: Department of the Treasury, 1977), vol. 6, p. 3047; Cullity, "Statutory Machinery for Supervising Charities," 1 The Philanthropist (No 1) 22 (1972); "Memorandum by the Charity Commissions," dans Expenditure Committee 1974-75, Charity Commissioners and Their Accountability, Minutes of Evidence and Proceedings (London: H.M.S.O., 1975), vol. 2, pp. 16-24.

3. Voir, en général, Ginsburg, Marks and Wertheim, "Federal Oversight of Private Philanthropy," dans National Commission on Philanthropy in the United States, Research Papers (Washington: Department of the Treasury, 1977), vol. 6, p. 2575.

4. (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1980), p. 235.

5. Id.

6. Voir supra note 2.

7. Voir Cullity, supra note 3.

8. Supra note 4.

9. Charity Law and Voluntary Organizations (Goodman Report) (London: Bedford Square Press, 1976), p. 67.

10. The Expenditure Committee, Tenth Report: The Charity Commissioners and Their Accountability, 1974-75 (London: H.M.S.O., 1975), para. 95.

11. Supra note 4, p. 234.

12. Paragraphe (3) article 172.

13. (1982) C.T.C. 393 (F.C.A.).

14. Les faits de la cause sont décrits plus en détail au chapitre 2 du présent document.

15. L'avis fut envoyé par E.A. Chater, directeur, Division de l'enregistrement de Revenu Canada, Impôt, agissant comme délégué du Ministre en vertu du règlement de l'impôt sur le revenu 900(7).

16. Voir supra note 10, para. 83.

17. Sheridan, "Waiting for Goodman," (1976) Anglo-American Law Review 153, 165-66.

18. Voir supra note 9, p. 72.

19. I.R.C., article 7428.

20. Tax Ct. R. 217.

CHAPITRE: 4: FINANCEMENT DES GROUPES DE CITOYENS À VOCATION COMMUNAUTAIRE

INTRODUCTION

Dans le chapitre 2 nous avons souligné que plusieurs arguments en faveur de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques confondaient la justification traditionnelle du financement gouvernemental de ces oeuvres avec celle visant le financement des groupes à vocation communautaire. Comme nous l'expliquions dans les chapitres 1 et 2, la chaîne des raisons traditionnelles justifiant les subventions aux oeuvres de charité débute par la prémisse qu'elles fournissent des biens et services au public que le gouvernement lui-même devrait autrement fournir. Par ailleurs, les arguments les plus fréquemment avancés en faveur de permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sont les arguments traditionnels prônant l'élargissement de la base de consultation des citoyens dans le processus d'élaboration des politiques; notamment, que la légitimité des prises de décisions gouvernementales repose sur la participation publique, que la participation publique renforce la viabilité politique des décisions gouvernementales, et que cette participation rehausse la qualité des décisions gouvernementales.

Bien que ces arguments pourraient justifier la permission aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques, ils pourraient également en justifier l'interdiction, ainsi que l'établissement d'une catégorie distincte d'organismes, que l'on pourrait désigner comme étant des groupes à vocation communautaire, dont les buts seraient de s'engager exclusivement dans des activités politiques. Cette dernière position pourrait s'appuyer sur un bon nombre de raisons: premièrement, les justifications pour permettre aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques sont suffisamment larges pour inclure les groupes à vocation communautaire; deuxièmement, puisque la déduction d'impôt actuelle en faveur des oeuvres de charité a été adoptée en vue d'apporter une aide fiscale à celles-ci pour qu'elles fournissent des biens et services au public que le gouvernement aurait autrement à fournir; si elles veulent maintenant changer leur rôle, peut-être que les caractéristiques des subsides fiscaux devraient également changer (différentes formes de déduction d'impôt ou des moyens de financement autres que ceux qui s'appliquent aux groupes à vocation communautaire, voir les exemples ci-dessous); et troisièmement, pour les raisons mentionnées au chapitre 2, à longue échéance, il pourrait ne pas être dans les meilleurs intérêts du secteur volontaire que les mêmes organismes puissent s'engager à la fois dans des activités charitables traditionnelles et dans des activités politiques.

Pour mieux déterminer si les oeuvres de charité devraient avoir la permission de s'engager dans des activités politiques sans aucune restriction, ou si ces activités devraient être restreintes et une catégorie d'organismes distincts créée, soit les

groupes à vocation communautaire, nous allons passer brièvement en revue les raisons pour lesquelles ces groupes devraient recevoir des subventions. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'options forcément alternatives. Si les oeuvres de charité avaient la permission de s'engager dans des activités politiques, le besoin d'accorder des subventions correspondantes à ces groupes de citoyens serait considérablement moins grand, puisque la plupart de ceux-ci se qualifieraient comme oeuvres de charité. Toutefois, si un tel arrangement devait être plus généreux que la déduction d'impôt actuelle en faveur des oeuvres de charité, ou si celles-ci pouvaient s'engager dans des activités politiques sans restriction, il existerait peut-être encore un besoin de subventionner les groupes à vocation communautaire de façon équivalente. D'un autre côté, s'il était interdit aux oeuvres de charité de s'engager dans des activités politiques, la question des subventions à ces groupes pourrait être traitée séparément. Mais si l'interdiction aux oeuvres de charité était mise en pratique de façon stricte, ce qui n'est pas le cas présentement, une pression considérable serait exercée afin d'obtenir des subventions correspondantes pour les organismes qui s'engagent dans des activités politiques.

Cette révision du financement des groupes à vocation communautaire ne se veut pas une étude en profondeur de la question; elle cherche simplement à clarifier les points et intérêts en jeu lorsqu'il s'agit d'essayer d'établir si les oeuvres de charité devraient avoir la permission de s'engager dans des activités politiques.

Au cours des dernières années, on a étudié en profondeur la question du financement des groupes à vocation communautaire en vue d'une réforme du processus de réglementation, et plusieurs suggestions ont été faites. Les questions et problèmes soulevés dans ce contexte sont semblables à ceux soulevés à l'endroit de la participation publique dans le processus d'élaboration des politiques.

Le groupe de travail parlementaire sur la réforme du processus de réglementation (Comité Peterson) recommandait que:

> Le gouvernement fasse une étude des moyens les plus appropriés de financer les groupes à vocation communautaire, y compris le recours à des encouragements fiscaux, et autres moyens d'accroître l'aide financière à ces groupes.[1]

Dans son rapport intitulé, Réforme de la réglementation, le Conseil économique du Canada recommandait:

> Que les gouvernements, au moyen du système fiscal, encouragent les petites contributions individuelles aux groupes à vocation communautaire, en particulier, qu'ils permettent à ceux-ci de s'engager, dans une mesure limitée, dans des activités politiques sans perdre leur statut d'organisme charitable.2

Bien que les écrits sur le financement des groupes en question soient volumineux,3 le document de travail préparé pour le Conseil économique du Canada par Kenneth G. Englehart et Michael J. Trebilcock, "La participation publique dans le processus de réglementation: la question du financement."4, est l'étude la plus exhaustive et analytique. Le résumé ci-dessous s'inspire en grande partie de ce document.5

L'argument en faveur des subventions gouvernementales aux groupes à vocation communautaire repose sur la prémisse que leur intervention dans le processus d'élaboration des politiques est, dans le jargon des économistes, un bien public. Ces groupes, par opposition aux groupes qui représentent des intérêts privés, présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes qui font qu'il est peu probable qu'ils pourraient s'organiser sans l'appui gouvernemental: (1) Leurs membres ne peuvent pas s'organiser facilement parce qu'ils sont institutionnalisés et ne sont pas facilement identifiables, ou parce que les coûts pour les organiser sont élevés (dû aux frontières géographiques, par exemple). (2) Les membres n'ont pas les ressources financières pour appuyer les activités de leur groupe particulier; exemple, les chômeurs et les assistés sociaux. (3) Chaque membre individuellement n'a qu'un intérêt minime ou non économique dans les questions particulières et, par conséquent, n'est pas disposé à verser des sommes d'argent importantes au groupe (c'est, bien sûr, le problème traditionnel de la gratuité des services); exemple, les groupes de consommateurs, les groupes pour les libertés civiles et la protection de l'environnement. (4) Les membres sont peu nombreux; exemple, les handicapés.

Le gouvernement dispose d'un éventail de moyens divers pour financer ces groupes. Mais plusieurs raisons ont été avancées à l'effet qu'un encouragement fiscal, comme un crédit d'impôt, était un moyen préférable à un genre de financement gouvernemental direct: compte tenu que le but est de faire entendre la voix du public de façon plus efficace dans le processus d'élaboration des politiques, il est logique que le public ait un contrôle sur le choix des groupes qui sont subventionnés, et c'est ce que le crédit d'impôt a pour effet; le fait que les groupes à vocation communautaire doivent attirer des fonds du public serait une motivation pour éduquer celui-ci sur les questions qui les intéressent, de le tenir informé des développement récents, et, de façon générale, de répondre à leurs commettants; par ailleurs, en évitant les subventions gouvernementales directes, on élimine tout contrôle implicite que le gouvernement pourrait avoir sur les activités.

Parce que leurs fonctions sont différentes, les caractéristiques d'un crédit d'impôt pour ces groupes pourraient être bien différentes de celles d'un crédit d'impôt pour les oeuvres de charité. Les points suivants illustrent ce en quoi pourraient consister ces différences.

(i) <u>Définition</u>. Non seulement la définition d'un groupe à vocation communautaire est-elle bien différente de la définition traditionnelle d'une oeuvre de charité, mais il est difficile de voir comment le mot 'charité' pourrait être défini

pour englober de tels groupes. Plusieurs de ceux-ci s'engagent dans des activités de lobbying qui ne s'insèrent pas dans les catégories traditionnelles des oeuvres de charité. En définissant la nature des organismes qui se qualifient comme groupes à vocation communautaire, il serait important de voir à ne pas utiliser des normes subjectives qui les assujettiraient aux révisions discrétionnaires d'un organisme gouvernemental. Une approche suggérée est simplement d'admettre tous les organismes qui dépensent 80 pourcent (par exemple) de leurs revenus sur la représentation.

(ii) Lobbying personnel. Certaines mesures pourraient être prises pour assurer que les groupes à vocation communautaire ne représentent pas seulement les intérêts personnels d'un petit nombre de personnes. (a) Bien sûr, il pourrait y avoir une règle générale interdisant que de tels organismes se forment et fonctionnent au bénéfice d'intérêts privés. C'est la règle générale qui s'applique présentement aux oeuvres de charité et qui est mise en pratique dans ce contexte. (b) Il pourrait être prévu que ces groupes doivent maintenir une indépendance structurale de toute autre organisation, comme les corporations. (c) Pour éviter de se faire dominer éventuellement par une seule source de fonds, le crédit d'impôt d'un organisme qualifié pourrait être restreint à un petit montant annuel ($100 ou $200).

(iii) Donateurs. Etant donné que le but de la politique est de financer des intérêts qui ne sont pas autrement représentés, il n'y aurait probablement aucune raison d'accorder le crédit d'impôt aux corporations ou syndicats, par exemple.

(iv) Montant du crédit. Pour assurer que le groupe réponde aux intérêts de ses commettants et pour contrôler le coût du revenu, le pourcentage du crédit d'impôt pourrait être différent de celui sur les dons aux oeuvres de charité.

NOTES

1. Comité spécial de réforme sur la réglementation, Rapport (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1980), p. 33.

2. (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1981), p. 136.

3. Voir D. Fox, Public Participation in the Administrative Process, un document d'étude pour la Commission de réforme du droit (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services, 1979), et les ouvrages qui y sont cités.

4. Document de travail no. 17, février 1981.

5. Voir également Trebilcock et Engelhart, "A Tax Credit for Public Interest Groups," 2 Canadian Taxation 29 (1981).